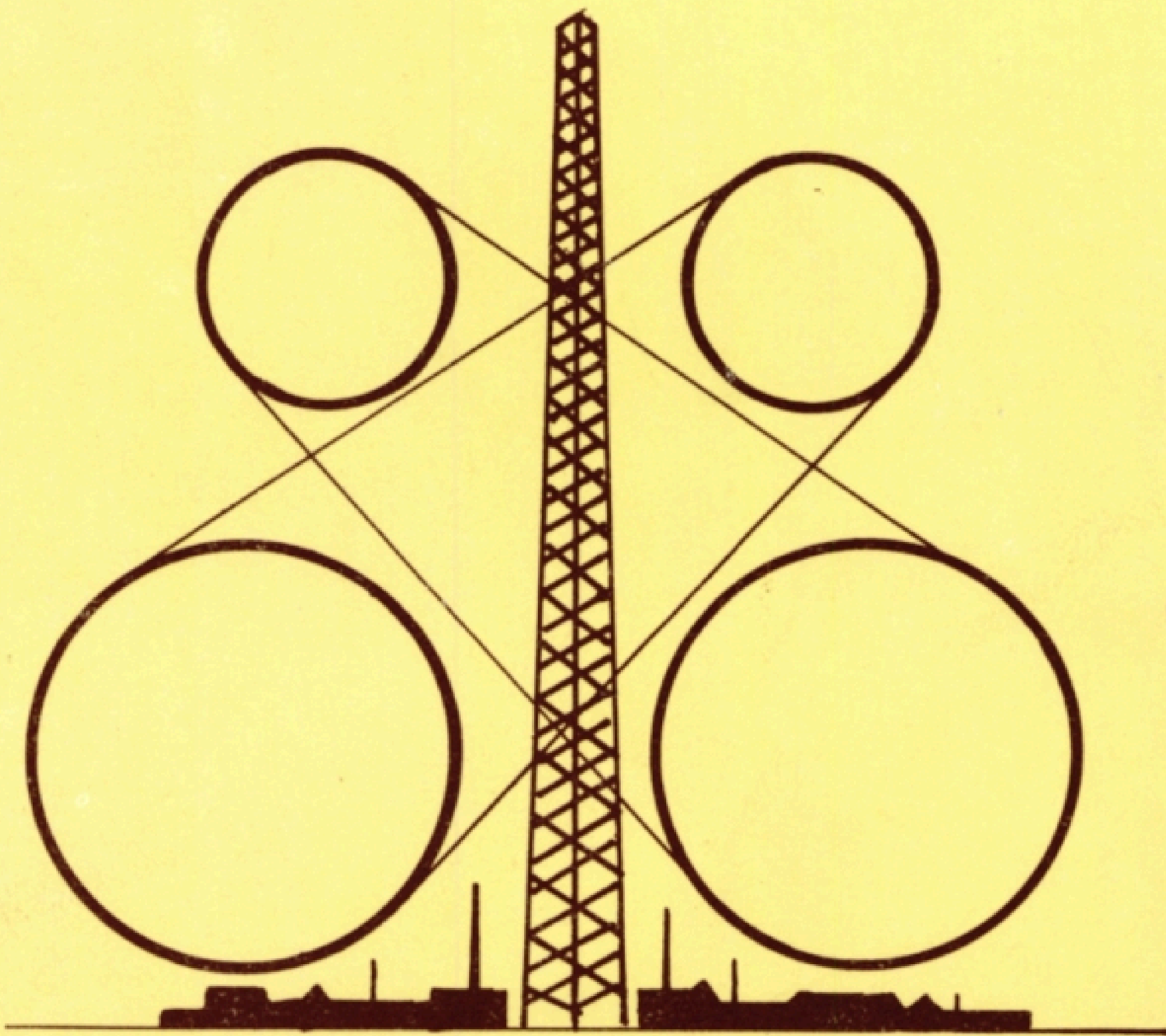
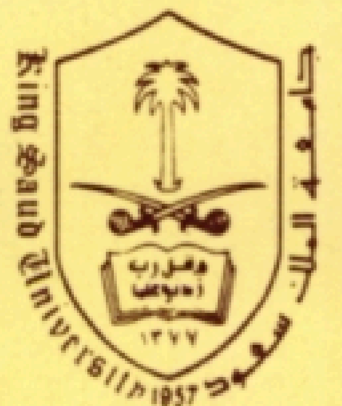
إدارة المشروعات العامة في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط

دراسة تحليلية

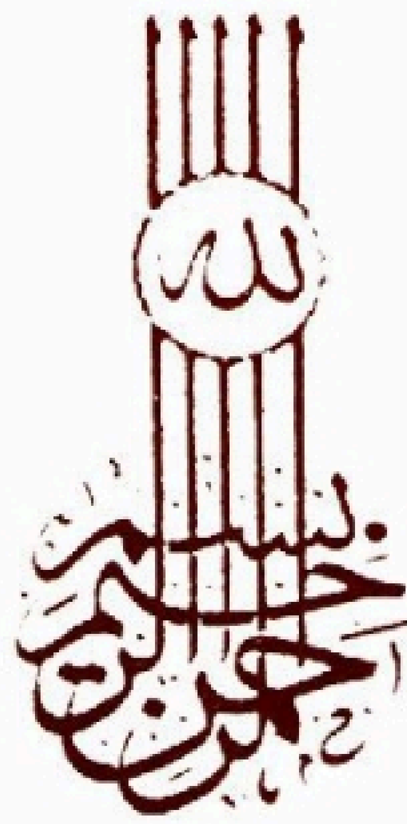


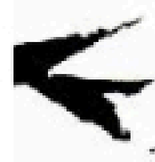
الدكتور علي خليفة الكواري



١٤٠٢هـ
الرياض
الناشر : عمادة شؤون المكتبات ـ جامعة الملك سعود
١٩٨٢م

٦٠٣





إدارة المشروعات العامة
في
دول الجزيرة العربيــة
المنتجة للنفط

دراسة تحليلية

الدكتور علي خليفة الكواري

الناشر : عمادة شؤون المكتبات ـ جامعة الملك سعود
ص٠ب : ٢٤٥٤ الرياض ـ المملكة العربية السعودية

الريـــاض ١٤٠٢هـ
١٩٨٢م

مطابع جامعة الملك سعود

المقدمة

تمثل هذه الدراسة، باعتبارها خلاصة لمشروع دراسي، مساهمات عديدة من قِبَل مجموعة من أبناء الأقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية. وقد كان لي شرف إدارة هذا المشروع الدراسي وكتابة هذه الدراسة، معتمداً على فهمي الخاص لما أتيح لي الاطلاع عليه واستيعابه.

وهذا المشروع الدراسي الذي أطلق عليه «إدارة المشروعات العامة في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط ـ دراسة تحليلية» والذي تفرَّغت له، على مدى عامين، قد اشتمل على أربع مراحل أساسية تتمثل أولاها: في القيام بإجراء اتصالات وزيارات لعدد من كبار المسؤولين عن إدارة هذه المشروعات والمشرفين عليها في المنطقة، ثم القيام بإجراء ما يزيد عن ستين مقابلة شخصية، ومن بين هذه المقابلات أفادت المعلومات الكميَّة الناتجة عن إحدى وخمسين مقابلة منها في الخروج بنتائج الاستقصاء الواردة في «الملحق د».

أما ثانية هذه المراحل فهي محاولة مكثفة للاطلاع على الأدبيات المتعلقة بالمشروعات العامة وكفاءة أدائها ودورها في التنمية، وقد أفَدتُ كثيراً من الاعتماد على استشارات مختصين في هذا المجال، من أبرزهم بعض أساتذة جامعتي هارفرد وبوسطن في الولايات المتحدة، والذي تتألف منهم المجموعة الأكاديمية المعروفة بـ «Boston Area Public Enterprise Group» وقد قام اثنان من هؤلاء الأساتذة بكتابة ورقتين تحضيريتين، تناولت أولاهما تقويم الأداء في المشروعات العامة، أما الثانية فقد دارت حول اختيار القيادات العليا في هذه المشروعات. وتم خلال هذه الفترة تحديد إطار عام للدراسة، من خلال تحديد

أسئلة استهلالية مرتكزة على ما تَبيّن من واقع المشروعات العامة في المنطقة على ضوء المقابلات والاستقصاء، وكذلك على ما أمكن التعرف عليه من خلال معرفتي الشخصية لهذه المشروعات، وزياراتي الميدانية لها. فضلا عن محاولة ربط هذا الواقع بالوضع العام للمشروعات العامة، لا سيما في الدول النامية. وقد أفدتُ في هذه المرحلة من استشارات كل من ليوري جونز Leory Jones وك. ر. س مورثى K.R.S. Murthy من جامعة بوسطون، وريتشارد مليون Richard Million من جامعة هارفارد، روبرت ماربو Robert Marbo من جامعة أكسفورد، جوبند ناكاني Gobind Nankany من البنك الدولي، ف. ث. راماناضم من الأمم المتحدة، بازالى كريم Bazale Karim ور. دى نيتيش R. De Nitish.

ثالثها: أرسلت ورقة أولية لعدد من أبناء المنطقة المسؤولين عن إدارة المشروعات العامة والمشرفين عليها. وبعد اتصالات متعددة شخصية وتحريرية، اجتمعت نخبة منهم في أبوظبي لمناقشة موضوع «**كفاءة أداء المشروعات العامة في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط**» وهو الاجتماع الذي عقد في الفترة من ٢٦ إلى ٢٨ ديسمبر ١٩٧٩م، بعد إرسال الصورة النهائية من الورقة التي تضمنت الإطار العام للدراسة (ملحق جـ)، والأوراق التحضيرية الأخرى. وقد تداول المجتمعون في أوضاع هذه المشروعات وفقاً لجدول أعمال محدد (ملحق ب).

وأخيراً تأتي **رابعة** المراحل الأساسية، متمثلة في كتابتي لهذه الدراسة، اعتماداً على استيعابي لخلاصات ما تبين من خلال المقابلات والدراسات واجتماع أبوظبي ذاته، وماتلى ذلك من مقابلات وزيارات ميدانية مُكمِّلة.

ولعل من أهم ثمرات هذا المشروع الدراسي ما تبعه من استمرار المشاركين في اجتماع أبوظبي، بالإضافة إلى زملاء آخرين في القيام ـ سنويا ـ بمشروع دراسي مماثل، يتناول أحد المحاور الاستراتيجية لعملية تنمية المنطقة، وذلك ضمن ندوة دائمة سميت «**ندوة التنمية**». وفي هذا الإطار فإن الاجتماع الثاني ـ بعد اجتماع أبوظبي ـ قد تم عقده في البحرين خلال الفترة من ٢٤ إلى ٢٦ ديسمبر ١٩٨٠م ودار موضوعه حول «**إدارة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط**»، وقد أشرف على التحضير له وإدارته الأستاذ

الـدكتـور أسـامـة عبـدالرحمن، عميد كلية العلوم الإدارية بجامعة الرياض*. أما المشروع الدراسي الثالث فإن موضوعه سيتناول «**الواقع الحالي للقوى العاملة المحلية وأهمية الاعتماد الـذاتي عليهـا**»، ويقـوم بالإشـراف على التحضـير له وإدارتـه الأستاذ سليمان عبدالرزاق المطوع، نائب العضو المنتدب لشؤون الإدارة بشركة نفط الكويت، الكويت.

ولابـد، في هذه المقـدمـة، من التأكيـد على نقطـة هامة حول المنطقة الجغرافية التي شملتها الدراسة. فاختيار الأقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية جاء تعبيراً عن كون هذه الأقطار شريحة عربية، تكاد تتماثل فيها الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتتشابه فيها المشكلات التنموية، وفي نفس الوقت فإن كثيراً من هذه الأوضاع والمشكلات تختلف، في درجـة أهميتهـا، عن بقيـة الأقطـار العربية الأخرى. هذا فضلا عن وجود اهتمام مشترك لدى أبناء المنطقة هنا نتيجة لهذا التماثل، مما يسمح بتناول المساهمين في المشروعات الدراسية للموضوعات المطروحة من منطلقات متقاربة، تتلاءم مع أوضاع المنطقة. وفي هذا الصدد، فإنه لابد من التنويه بأنه وإن اتَّخذ مطلب التنمية شكل قضية قطرية خاصة، إلا أن مفهومنا للتنميـة ـ باعتبـارها الوسيلة التي يهدف المجتمع بواسطتها إلى زيادة قدرته وتنمية طاقته من أجـل الاستخـدام الأمثـل لموارده المتـاحـة ـ يُحتم على كل قطر من هذه الأقطـار التكـامل والاندماج مع الأقطار العربية الأخرى، على أساس أن ذلك نتيجة منطقية لالتزامه بتنمية ذاتـه تنميـة حقيقيـة، لا يمكن أن يتـوفر لها الأمن السياسي والاجتماعي والقومي إلا ضمن إطار قادر على امتلاك إرادته واستخدام موارده وفقاً لمتطلبات مصلحته الوطنية.

ولعله من المفيد هنا أن نُذكِّر القارىء بأن عدداً من الألفاظ والمفاهيم قد تكرر في متن الـدراسـة. ولابـد لذلـك من إشارة توضيحية لأهمها. وعلى سبيل المثال فإن تعبيرات مثل «**التنمية**» «**التنمية الشاملة**» «**التنمية المجتمعية**» «**التنمية الاقتصادية ـ الاجتماعية**» و «**التنميـة الاقتصـاديـة**» قد استخـدمت بنفس المعنى بُغية التنويع، والمقصود بها هو «**التنمية الاقتصـاديـة ـ الاجتـماعيـة الشاملة**» والتي يمكن تعريفها بأنها «*العملية المجتمعية الواعية الموجهة نحو إيجاد تحولات في البناء الاقتصادي ـ الاجتماعي، قادرة على تنمية طاقة إنتاجية مدعمـة ذاتيـاً تؤدي إلى تحقيق زيادة منتظمة في متوسط الدخل الحقيقي للفرد ـ على المدى المنظور، وفي نفس الوقت موجهة نحو تنمية علاقات اجتماعية ـ سياسية تكفل زيادة الارتباط*

بين المكافأة والجهد والإنتاجية، فضلا عن استهدافها توفير الاحتياجات الأساسية للفرد وضمان حقه في المشاركة وسعيها إلى تعميق متطلبات أمنه واستقراره في المدى الطويل».

أما المفهوم الثاني الذي يحتاج، هو الآخر، إلى إشارة، فهو مفهوم **«الإدارة العامة»** الذي استخدم *ليشمل جميع الوزارات والإدارات والأجهزة المركزية التي ترد ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو الميزانيات الملحقة، دون أن يكون لها إدارة مستقلة قانونياً ومالياً*. أما **«المشروع العام»** فإنه *«كيان قانوني مستقل، تمتلكه كلية أو تمتلك أغلب أسهمه جهة عامة، تقوم بتشغيله باعتباره وحدة إنتاج مباشرة بغرض توفير سلع وخدمات أساسية* ***(المشروع العام غير التجاري)***، *أو بغرض القيام بإنتاج يستهدف تحقيق ربح* ***(المشروع العام التجاري)»***. وأخيراً، فإن لفظ **«الحافز»** و **«الحوافز»** وكذلك **«المكافأة»** أو **«المكافآت»** قد استخدم كل منها لتشمل *الحوافز والمكافآت المادية والمعنوية*.

وآخر ما أود التأكيد عليه في هذه المقدمة، هو أن هدف الدراسة يتمثل في التعرف على الواقع الراهن للمشروعات العامة في المنطقة، وتَحَرِّي كفاءة أدائها، والتعرف على دورها في التنمية، سعياً لتطوير هذا الواقع من خلال تحديد مشكلاته وبيان العقبات التي تعوق كفاءة أداء هذه المشروعات وبالتالي فإنها تؤثِّر ـ بشكل سلبي ـ على دورها في التنمية، سعياً لاستشراف الحلول والتأكيد على المجالات التي يمكن طرقها لإيجاد استراتيجيات عملية، تُمكِّن هذه المشروعات الحيوية من رفع كفاءة أدائها بشكل متدرج ومستمر، وصولاً إلى تنمية قدرتها على القيام بدورها الاستراتيجي في التحولات الاقتصادية والاجتماعية المطلوبة لكي يتسنى تحقيق الهدف الكبير؛ هدف تنمية المنطقة. ولذلك، فإنه إذا كانت هذه الدراسة تبدو ـ في بعض جوانبها ـ متشائمة، أو إذا كانت تبدو أحيانا انتقادية، فإن ذلك ليس سوى تعبير عن القلق على المستقبل وليس سوى تعبير عن التطلع المشروع لأن يرتفع أبناء المنطقة مجتمعين ـ بوصفهم مسؤولين وباعتبارهم مواطنين ـ للتصدى والرد على التحديات الكثيرة والكبيرة التي تواجه هذه الرقعة الغالية من الوطن العربي الكبير.

والله من وراء القصد.

الدوحة في ٤/١/١٩٨١م

علي خليفة الكواري

شكر وتقدير

استندت هذه الدراسة على جهود متعددة ومتنوعة ، كان الفضل الأفضل فيها للمساهمين في المشروع الدراسي ، والذين أُدرجت أسماؤهم في «الملحق أ» وبخاصة من ساهموا في اجتماع أبـو ظبي ، فإليهم جميعـا ـ أفـراداً وجمـاعـات ـ أعـبر عن عميق شكري وامتناني لما أبدوه من تعاون وتفهم وتحمس ، كما أعتذر عن أى تقصير يكون قد حدث مني في الاستفادة مما أتاحوه لى .

وأتقـدم بأصـدق الشكـر إلى المـؤسسـات التي مدَّت يد العون لى ، وأخص بالشكر حكـومـة قطـر التي يعود الفضل إليها في تفرغي للبحث والدراسة على مدى عامين كاملين ، وفي تحملهـا نفقـات هذا التفـرغ ، وكذلك لتشجيعها الدائم لفكرة المشروع الدراسي الذى شَرفتُ بإدارتـه ، ومـا تلاه من دراسـات . كما أشكـر جامعـة هارفـرد ومركز دراسات الشرق الأوسط فيها ، حيث كان لوجودى هناك ، باعتبارى زميلاً باحثاً ، فرصة أكاديمية لتوفير المناخ العلمي اللازم للبحث والدراسة . وأشكر كذلك جهاز أبو ظبي للاستثمار ، لتمويله جزءاً من نفقات البحث ولاستضافته للمشاركين في اجتماع أبو ظبي ، فضلاً عن الدفعة المعنوية التي تحققت بفضل تَبنِّيه لفكرة المشروع الدراسي . وأشكر منظمة الخليج للاستشارات الصناعية على ما قدَّمته من عون ، وما وفَّرته من مصادر كانت عوناً لى طيلة فترة القيام بهذا المشروع . ويطيب لى أن أتقـدم بوافـر الشكـر لجامعة الملك سعود لقيامها بنشر هذه الطبعة الممتازة من هذه الدراسة .

كما أشكـر الإخـوان الـذين تحملوا عنـاء قراءة مسـودات الـدراسة ، وأبدوا عددا من

الملاحظات القيمة التي أثَّرت أبلغ التأثير على أسلوبها النهائي ، وأخص بالشكر الدكتور على عبدالرحمن الخلف والدكتور أسامة عبدالرحمن والأستاذ عبدالباقي النورى والدكتور صالح مغيب والأستاذ فاروق البهائى والأستاذ رجب مناع والأستاذ فاروق نعمة .

وأشكر كذلك الإخوان والأخوات الذين قدموا لى يد العون طيلة فترة التحضير والكتابة ، وأخص بالشكر الأستاذ أحمد عبدالله منصور لاهتمامه وتشجيعه ، والأستاذ أحمد يوسف من جامعة الكويت والذى قام بإعداد محضر كامل لاجتماع أبوظبي ، والأستاذ عادل الشيخلى الذى أشرف على الجهاز الإدارى لاجتماع أبوظبي والسيدة مى عازر التي عملت سكرتيرة للمشروع الدراسي طيلة فترة تواجدى بجامعة هارفرد .

وأخص بالشكر والتقدير الأستاذ سمير قدورة ، الذى كان له الفضل في تحرير المسودة الأولى من الدراسة ، كما أشكر الأستاذ حسن توفيق ، الذى قوّم البناء اللغوى للكتاب وأضاف من نفسه الشعرى عليه ، وأشكر السيد عبدالمنعم جعفر والسيدة سراب حافظ والسيد محمد مصطفى والسيد جميل أبو عجينة لتحملهم أعباء الطباعة ومتاعبها .

المحتويات

الفصـــل الأول

الـدواعى الأسـاسـية لإنشـــاء المشـروعات العامة فى المنطقة

■ الـوضـع الـراهن للمشـروعـات العـامة ■ النفط رأسمال وطني عام ■ التحديات الاقتصادية الراهنة ■ ضخامة فرص الاستثمار المتاحة ■ الأسباب الموضوعية لإعاقة دور القطاع الخاص ■ دور المشروعات العامة في تنمية أقطار المنطقة .

تحتل المشروعات العامة في عالمنا المعاصر مركزاً هاماً في اقتصاد أية دولة عصرية . وتنشأ هذه المشـروعـات ويتأثـر دورها باعتبارين رئيسيين ، أحدهما أيديولوجي ، والآخر نفعي ـ عملي . ولقـد تشـابـك هذان الاعتبـاران وتـداخـلا ، لدرجة أنه لم يعد من السهل علينا أن نُميِّز بين أيـديـولـوجيـات الـدول المختلفة وفقاً لدور المشروعات العامة في اقتصادها . فقد أصبحت بعض الـدول التي تتبنى النظـام الاقتصـادي الحـر في أوروبـا الغربية وآسيا تعتمد على دور المشـروعـات العامة في تنمية اقتصادها وتحديثه ، بدرجة لا تقل عن اعتماد بعض الدول التي تتبع النظام الاقتصادي الموجه . فنحن نجد أن نظرة الدول الحديثة لدور المشروعات العامة قد أصبحت أكثر استجابة لمقتضيات المصلحة العامة ، وفقاً لما تُمليه الظروف الموضوعية لكل دولة .

ولهـذا ، لم يعـد غريبـاً أن تنهج الدول النامية سياسات اقتصادية واقعية ، وأكثر التزاماً بالمصلحـة الـوطنية العامة ، ومبتعدة عن التحيز الأيديولوجي . وعلى ضوء هذه السياسات ، أصبحت المشروعات العامة تمارس دوراً قيادياً في عملية التنمية الاقتصادية في كثير من دول العـالم . فالمشـروع العـام هو الأداة الحـاسمة التي يتسنى ، عن طريقها ، للدولة النامية تعبئة وتوجيه عناصر الإنتاج اللازمة والكافية لمقتضيات الإنتاج الحديث ، نظراً لما يتطلبه مثل هذا الإنتـاج من حجم اقتصـادي كبير ، وتقدم تقني وإداري ، ومهارة تجارية قادرة على التفاعل الإيجابي مع السوق العالمية .

من هذا المنطلق ، فإن المشـروع العـام في الـدول النـامية أصبح هو السائد ، ليس في

النشـاطـات غير التجـاريـة فحسب، وإنـما في النشـاطات التجارية أيضا، فهو الذي يقوم بمهمة التحديث، ويُيسر فتح المجالات الاقتصادية والتقنية الجديدة. ولعل الهيكل الراهن للملكيـة الصنـاعيـة في دول أوروبـا الغـربيـة يبرهن لنا على تزايد أهمية الدور الذي يلعبه المشـروع العـام التجـاري في دعم اقتصـاد هذه الـدول ذات الجـذور الرأسمالية، واستمرار تقدمها (١). فنمو المشروعات العامة التجارية، منذ مطلع الستينات، في هذه الدول لم يعد وليد إجراءات التأميم لبعض الصناعات الرئيسية كما كان في أعقاب الحرب العالمية الثانية، بل أصبح وليد سياسات اقتصادية وطنية، تهدف إلى منع تقهقر القطاع الصناعي، وضمان إنشاء المشروعات الصناعية المجدية واللازمة لدعم التطور التقني والاقتصادى، والتي لو ترك أمـر إنشـائهـا لمبـادرات القطـاع الخاص لما تحقق المطلوب منها بالصورة المرجُوَّة، أو لما قامت أسـاسـاً. ولقـد عبر عن هذه الظـاهرة، خير تعبير، أستاذ مختص هو «ستوَرت هولند» حين أشار إلى:

«إنـه بينـما برزت المشـروعات العامة في أوروبا الغربية في فترة ما بعد الحرب العالمية الثـانيـة مبـاشـرة نتيجـة للتأميم القائم على سياسة إعادة توزيع الثروة والدخل، فإن نشـوء الجيـل الجـديـد منهـا في الستينات أصبح مرهوناً، إما بفشل القطاع الخاص في ضمان استمرار الصناعات القائمة، وإما بعدم قدرته على القيام بالمبادرات الضرورية لتأسيس الصناعات الجديدة التي يمكن قيامها» (٢).

وتجنبـاً للإطـالـة في دور المشروعات العامة في التنمية والتقدم الاقتصادى، فإنه حَريٌ بهذه الإشارة أن تكون خاطفة وكافية، في نفس الوقت، لإلقاء الضوء على المبررات المنطقية لتـزايـد إنشـاء المشـروعات العامة في الدول الواقعة خارج نطاق المجموعة الاشتراكية. كما أرجو أن تكون هذه الإشارة كافية لإلقاء الضوء على دور المشروعات العامة في عملية انتقال الـدول النـاميـة من التخلف والركود الاقتصادى إلى عملية التنمية الاقتصادية. فضلاً عن الإشـارة إلى توظيف المشـروعـات العـامـة من قِبـل بعض الدول المتقدمة اقتصادياً، حتى يتسنى لها الاستمـرار في تقـدمهـا، إلى جانب مواجهـة التحـديـات التقنيـة والاقتصـاديـة المتـزايـدة، نتيجـة لصـراعهـا الاقتصـادى مع قرينـاتهـا، وبـالأخص مع الولايات المتحدة الأمريكية واليابان.

---

(١) *The Economist, 30 Dec. 1980. pp. 37-58.*

(٢) Stuart Holland. Europe's New Public Enterprises. In **Vernon, R.,** *Big Business and the State, P. 31*

وإذا كانت هذه الإشارة خاطفة، فذلك لأن المسوغات التقليدية لإنشاء المشروعات العامة سواء أكان ذلك في الدول النامية أم المتقدمة، قد أصبحت من الأمور المتفق عليها (٣). وإذا كان ما ينطبق على دول العالم الثالث من مسوغات تقليدية لدور المشروع العام في عملية التنمية الاقتصادية ينطبق - بالضرورة - على الدول المصدرة للبترول في الجزيرة العربية، فإن خصوصية الوضع الاقتصادي لهذه الدول يتطلب نظرة جديدة لدور المشروعات العامة فيها، فهذه الدول منساقة وراء سياسة تصدير النفط الخام بمعدلات مرتفعة، مما أفضى إلى تزايد دخلها الحاضر على حساب استنضاب الثروة النفطية من ناحية، وخطورة الإضرار بمستقبل التنمية الاقتصادية فيها من ناحية أخرى.

ويُحتم علينا هذا الوضع الاقتصادي الفريد أن نهتم بدراسة الدواعي الأساسية لإنشاء المشروعات العامة في دول المنطقة، وأن نهتم بتحديد دور هذه المشروعات في مواجهة تحديات «الوفرة النقدية» وضرورة تحويلها إلى أرصدة رأسمالية منتجة، ذات ملكية عامة تُعوِّض الأجيال القادمة عن استنضابنا للثروة النفطية ذات الصفة العامة. وهذا ما يتطلب الإشارة إلى بعض الخصائص الاقتصادية الهامة لمجتمعات المنطقة، والتركيز على دراسة الظروف والمبررات الأساسية الداعية لإنشاء المشروعات العامة في هذه المجموعة من الدول، وضرورة إعطائها الدور المناسب من أجل بدء عملية التنمية الاقتصادية والتعجيل بها ودفعها قُدماً إلى الأمام.

هذا وسنشير، في هذا الفصل، إلى الوضع الراهن للمشروعات العامة، كما سيتم تناوُل الدواعي الأساسية لإنشاء هذه المشروعات بشيء من التفصيل، وسيتم كذلك تحديد الدور الذي يُنتظر أن تقوم به، من خلال معالجة النقاط التالية:

---

(٣) لمزيد من التفصيل فيما يتعلق بهذه المبررات، انظر:

* Alvin, H. Hanson; *Public enterprise and Economic Development,* London Routledge & Kegan Paul, 1965

* United Nations Department of Economic & Social Affairs, «*Management and Supervision of Public Enterprise in Developing Countries,*» *New York*, 1974.

* Leory,P. Jones; *Public Enterprise and Economic Development: The Korean Case,* Korea Development Institute, Seaul, 1975.

- الوضع الراهن للمشروعات العامة.
- كون النفط رأسمالاً وطنياً عاماً.
- التحديات الاقتصادية الراهنة.
- ضخامة فرص الاستثمار المتاحة.
- الأسباب الموضوعية لإعاقة دور القطاع الخاص
- دور المشروعات العامة في تنمية أقطار المنطقة.

١ الوضع الراهن للمشروعات العامة

من السمات الرئيسية لكثير من المشروعات العامة في المنطقة افتقارها إلى رؤية واضحة مسبقة لمبررات وجودها. كما أن قيامها لا يعبر، في كثير من الأحيان، عن سياسة تنموية محددة، أو يقترن بوجود مبررات مُقنعة مُتفق عليها لدى جميع الأطراف المعنية. هذا، إلى جانب أن إنشاءها لا يتم ضمن إطار استراتيجية تنموية واضحة المعالم. فالحق، أن دول المنطقة كثيراً ما تفتقر إلى التصور الواضح الذي يحدد سياستها المتعلقة بإنشاء المشروعات العامة، مما أدى إلى إعاقة نمو هذه المشروعات وتحديد دورها، وأثّر على توفير متطلبات الأداء الكفء لها. هذا فضلاً عن عدم وجود قواعد تحكم طبيعة هذه المشروعات وتحدد الشكل القانوني والإداري الذي يجب تنظيمها بمقتضاه. لذلك، وجدنا أن بعض المشروعات المشتركة التجارية قد أُقيمت حيث يجب أن تُقام المشروعات العامة غير التجارية؛ مثل النقل العام في المملكة والكويت، والبنك الصناعي في الكويت، كما أن عدم وجود معايير محددة أدى إلى تحويل بعض المشروعات المشتركة الناجحة إلى مشروعات عامة بالكامل كشركة البتر وكيماويات والنفط الوطنية في الكويت، في حين يبدو أن هناك نية لبيع أسهم بعض الشركات العامة المماثلة إلى القطاع الخاص. كما جرى تحويل دوائر حكومية إلى مؤسسات عامة تجارية أو غير تجارية بينما حُوِّلت شركات خاصة ومؤسسات عامة إلى دوائر حكومية كشركات البرق والبريد والهاتف وشركات الكهرباء وهيئة الشعبية الصناعية. ومثل هذا الوضع لا يؤثر على نمو المشروعات العامة وكفاءتها فحسب، بل يؤثر ويعوق نمو القطاع الخاص وعملية التنمية الاقتصادية بشكل عام.

والمتتبع لتاريخ المشروعات العامة في المنطقة يلاحظ قوة وأثر القرار السياسي والإداري

في نشأة هذه المشـروعـات . حيث يُتخذ القرار، في كثير من الأحيان ، استجابة لظروف آنية مختلفة من حالة إلى أخرى . وترجع بعض أسباب هذه السرعة إلى التدفقات النقدية التي شهـدتهـا المنطقـة في السبعينـات ، بينـما يرجـع بعض آخـر منهـا إلى نقص في كفاءة أجهزة الـدراسـات والتخطيـط وعجزها عن مسايرة السرعة الزمنية التي يتوخاها متخذو القرارات ، وأحياناً يعود بعض أسباب هذا إلى اجتهاد أو تصرف من بيده اتخاذ القرار نتيجة لغياب خطة واضحة المعالم من ناحية ، وضعف مؤسسات وأجهزة التقويم اللاحق من ناحية أخرى .

وقـد انعكس هـذا الوضع على كفاءة أداء المشروعـات العامـة ، وحرمهـا مـن وجـود بعض مقـومـات النجـاح الأسـاسيـة ، مثـل تحديـد الأهـداف بوضـوح وتحـديـد الصلاحيات والمسؤ وليات .

وقـد بدت نتـائـج هذه الآثـار من خلال نتـائـج المقـابلات التي أُجريت مع عدد من المسـؤ ولـين عن إدارة وتوجيه المشروعات العامة في الدول المنتجة للنفط في الجزيرة العربية . ففيما يتعلق بالإجابة على سؤ ال وُجِّه لهم بشأن تقديرهم لمدى وجود أهداف مرحلية محددة ، تُوصِّـل إلى تحديـد الغـرض العام لمشروعاتهم ، أجاب **٥٩٪** منهم بأن بعض هذه الأهداف فقـط هي التي حددت ، بينـما بلغت نسبـة الـذين يعتقـدون أن معظم الأهداف قد حُددت **٣١٪** (ملحق د١ / ١) . وعن سؤ ال آخـر يدور حول مدى كفـاءة الجهود التي بُذلت لتحديد الأهداف المرحلية أجاب ١٠٪ منهم فقط بأن هذه الجهود وافية جداً بالغرض ، وأجاب **٣٩٪** منهم بأنهـا جهـود وافيـة بالغـرض ، ولكن كان يمكن أن تتحقق على نحو أفضل . هذا بينما أجاب **٣٥٪** بأنها أقل من أن تفي بالغرض ، و١٦٪ بأنها ليست وافية بالغرض كلياً (ملحق د١ / ٢) .

ومن خلال طرح سؤ ال آخر على نفس المسؤ ولين يتعلق بمدى نجاح المشروعات في تحقيق بعض أهدافها الهامة ، جاءت إجاباتهم على النحو التالي (١ / ٣٢) :

الهدف	ناجح	ناجح إلى حد ما	غير ناجح	لا توجد علاقة
الحد الأقصى للأرباح	٢٠٪	٢٩٪	٢٠٪	٣١٪
الحد الأدنى من التكاليف	٢٥٪	٤١٪	٣٣٪	-
تدريب وتوظيف المواطنين	٢٥٪	٣٧٪	٣٧٪	-
استيعاب التقنية المطلوبة	١٨٪	٣٧٪	٣٧٪	٨٪

وتدل الإجابات السابقة على الوضع الذي يُجابه المشروعات العامة، حيث تَبينَّ أن عدد المشروعات التي لم تنجح في تحقيق أهدافها يفوق عدد ما نجح منها.

وعند طرح سؤال حول مدى فعالية مجالس إدارة هذه المشروعات وتمتعها بالصلاحيات والشروط الأخرى اللازمة لأداء مهمتها، جاءت الإجابات على النحو التالي (١/٣٨):

البيان	كافية جداً	كافية ولكن يمكن أن تكون أفضل	أقل من كافية	غير كافية على الإطلاق
الصلاحيات	٢٨٪	٣٥٪	٣١٪	٦٪
الحصول على المعلومات	٤١٪	٤١٪	١٦٪	٢٪
كفاية الحوافز	١٦٪	٢٢٪	٥٣٪	١٠٪
الجدارة	١٠٪	٥٥٪	٣١٪	٤٪

وعنـدمـا سُئـل نفس المسـؤ ولـين سؤالاً ختامياً (١ / ٣٩) يتعلق بمدى رضائهم عن الأداء الحـالي للمشـروعـات التي يشـاركون في إدارتها، أجاب ١٢٪ منهم «راضٍ جداً»، و ٢٢٪ «راضٍ»، بينما أجاب ٢٥٪ «راضٍ إلى حد ما»، و٢٩٪ «غير راضٍ» و١٢٪ «غير راضٍ على الإطلاق».

وهـذه الإجـابـات المختلفـة تشـير إلى وضـع المشـروعات العامة، وأثر عدم وضوح أهدافها، وعدم كفاية الجهود المبذولة حالياً من أجل تحديد هذه الأهداف. وتشير أيضاً إلى شعـور المسـؤ ولـين عن إدارة المشروعات العامة وتوجيهها بتدني مستوى أدائها. ويعود ذلك لعدد من العوامل، من أهمها عدم وضوح الغرض من إنشاء هذه المشروعات، الأمر الذي انعكس على سلامـة القـرارات اللازم اتخاذها من أجل توجيه المشروعات العامة والإشراف عليهـا، وأثّـر على مدى وضـوح علاقتهـا التنظيميـة بأجهـزة الإدارة العـامـة، وحرمها من الاستقـلاليـة الـلازمـة لنجاحها، وحال دون الاهتمام بإيجاد القيادات الإدارية المناسبة. كما أدى إلى ضعف المتابعة وتقويم الأداء بشكل فعال.

إذا كان هذا هو الوضع الراهن للمشروعات العامة في المنطقة، فما هي إذن العوامل التي أدت إلى قيـامهـا عبر الفـترات الـزمنيـة المتـلاحقـة؟ وإلى أي مدى تغـيّرت مبررات إنشـائهـا؟ إن المتتبـع لتـاريـخ نشأة المشـروعات العامة في المنطقة، **يلاحظ أن خمسة عوامل رئيسية قد لعبت دوراً هاماً في قيامها:**

■ **أولها: عامل تاريخي**

ويقوم على أساس منطلق ديني وقَبَلي، يستند إلى مبدأ التكافل والرعاية في المجتمع، أي «**كلكم راع، وكلكم مسؤول عن رعيته**». كما يقوم على مبدأ وجود حد أدنى من الملكية العـامـة، المحميـة أو المشـاعـة، التي ينتفع بها سائر أفراد المجتمع دونما احتكار لفرد بذاته. وينطبق هذا على منـاطق الـزراعـة العشـائرية (الحمى) في غرب الجزيرة العربية، والمراعي ومغاصات اللؤلؤ وبعض مصائد الأسماك والموانيء الطبيعية وما إليها.

■ **ثانيها: عامل تنموي تقليدي**

ويقـوم على أسـاس الاقتـداء بالـدول الحـديثـة التي تتـدخل في النشاط الاقتصادى

بجميع الوسائل والأدوات المتاحة لها، رغبة منها في توجيه الاقتصاد، وإزالة الاختناقات التي تقف في وجه مسيرة التطور الاجتماعي والاقتصادي. وقد فرض هذا العامل حقيقة واضحة تتمثل في افتقار هذه الدول إلى مشروعات البنية الأساسية، التي تلعب دوراً اجتماعياً هاماً. كما أن حاجة الدول النامية إلى إيراد إضافي جعلتها تنفرد بملكية المشروعات الريعية ذات الصفة الاحتكارية. هذا إلى جانب أن بعض هذه الدول قد لجأ أخيراً إلى المشروعات الاقتصادية الكبيرة والمتقدمة اللازمة لتحديث الاقتصاد وتغيير هيكله بشكل يكمل دور القطاع الخاص.

■ **ثالثها: عامل اجتماعي**

ويتمثل في رغبة الحكومات أن تُعيد توزيع جزء من دخل النفط على شكل خدمات ومنافع عامة، بأسعار مخفضة وبشكل عاجل لقطاعات واسعة من المجتمع في مختلف مناطق تواجدهم.

وقد جاءت هذه السياسة نتيجة لتعاظم الوفرة النقدية لدى الحكومات من ناحية، وزيادة إلحاح الناس في طلب قيام هذه الحكومات بتوفير خدمات حديثة تتناسب مع مستوى الدخل من ناحية أخرى، وشملت هذه الخدمات والمنافع قطاعات الكهرباء والماء والمواصلات والتعليم والصحة ومؤسسات التمويل والتسليف العقاري والزراعي والصناعي وبعض الخدمات الإنتاجية في مجالات الزراعة وصناعة مواد البناء وتجارة مواد الاستهلاك الأساسية.

■ **رابعها: عامل اقتصادي**

ويتمثل في اتجاه الحكومات، إلى تنويع مصادر الدخل الحكومي والدخل القومي، وإيجاد مجالات منتجة للعمالة المحلية المتزايدة، وقد دعم هذا الاتجاه تزايد وعي الرأي العام ودعوته للالتفات إلى مسألة تنويع مصادر الدخل القومي عن طريق التحولات الهيكلية للاقتصاد الوطني، وتنويع مكونات الناتج المحلي الإجمالي.

■ **خامسها: عامل سياسي**

ويتمثل في رغبة الحكومات أن توجه النشاطات الاقتصادية ذات الصفة

الاستراتيجية، وذات العلاقة بالسياسة الدولية والإقليمية، وينطبق هذا على مشروعات إنتاج النفط وتصنيعه والمشروعات القائمة على الغاز الطبيعي، والمشروعات العربية والخليجية المشتركة.

ولقد تفاعلت هذه العوامل جميعها بشكل تلقائي قائم على قوة الدفع الذاتية لكل منها واختلاف تأثيره، تبعاً لظروف الوفرة النقدية للدولة، ومدى قوة إلحاح القوى الدافعة باتجاه مُعينٍ في مواجهة سواها من القوى المعارضة. وكثيراً ما تتباين هذه العوامل وتتضارب فيما بينها، مما يخلق مناخاً سلبياً، يؤدي إلى إفراغ المشروعات التي تنشأ تحت تأثيره من محتواها. وقد تُسبب كل من الوفرة النقدية وضعف التقويم اللاحق معاً في إنشاء العديد من المشروعات دون النظر بشكل كافٍ لمردودها الاقتصادي، أو لأولوية تنفيذها بين المشروعات الأخرى.

والجدير بالذكر، أن قوة تأثير كل عامل من هذه العوامل اختلفت عبر الزمن إن سلباً أو إيجابياً. فبعد أن كانت العوامل التاريخية والاجتماعية والتقليدية هي الغالبة على طابع مرحلة ما قبل الستينات بدأ العامل الاقتصادي يبرز بشكل أكبر في مرحلة الستينات، حيث بلغ تزايد الوعي بخطورة الخلل الاقتصادي في دول المنطقة درجة كبيرة مما دفع هذه الدول إلى إنشاء وتخطيط العديد من المشروعات العامة الاقتصادية. ومع بداية السبعينات وتدفق الإيرادات النفطية على المنطقة بشكل يُتيح إقامة العديد من المشروعات الاقتصادية بدأت معارضة الدول المستوردة للنفط الخام تشتد خوفاً من نتائج تَحوُّل الدول المصدرة له إلى الاعتماد على مصادر دخل بديلة لتصدير النفط الخام، وخوفاً من استخدام مزيد من هذه المواد محلياً وعدم إتاحتها للتصدير. وقد أدت هذه المعارضة إلى إعطاء العامل السياسي وزناً أكبر كانت نتيجته إعاقة قيام الكثير من المشروعات ذات الجدوى الاقتصادية.

٢ النفط رأسمال وطني عام

الواقع إن كون النفط ثروة ناضبة، وكونه رأسمالاً وطنياً عاماً، كما أن كون عائداته إيرادات رأسمالية عامة غير متكررة.. كل هذا يتطلب وجود نظرة جديدة إلى مرتكزات السياسة المتعلقة بإنتاجه واستخدامه، وكيفية استثمار عائداته والاستفادة منها، بشكل يحفظ للأجيال المقبلة حقها في هذه الثروة، فضلاً عن عدم حرمان الجيل الحالي من حق الانتفاع بها.

وإذا كان النفط في دول المنطقة ثروة عامة، فإن ريعه الاقتصادي يشكل أساس الدخل القومي والحكومي، فهو الممول الرئيسي لكافة أوجه الإنفاق، والعِلّه المباشرة والوحيدة لارتفاع مستوى المعيشة في هذه الدول، وتوفر الخدمات المختلفة بها. ومن البديهي أن إنتاج النفط عملية غير متجددة، ومن هنا، فإنها تختلف عن الإنتاج الزراعي القائم على الموارد الطبيعية المتجددة، أو إنتاج الصناعة التحويلية القائمة أساساً على التراكم الرأسمالي، وعلى إنتاجية العنصر البشري؛ سواء كانت مساهمته على شكل عمل مباشر، أو قدرة إدارية، أو معرفة تقنية. وحيث أن هذه الطبيعة غير المتجددة للثروة النفطية تجعل من عائداته دخلاً رأسمالياً غير متكرر، يعتمد تدفقه على وجود هذه الثروة، وينتهي باستنضابها، وحيث أن عائدات النفط تمثل دخلاً ناتجاً من جراء بيع أصل ناضب، أي تسييل رأسمال، فإن ذلك يحتم تمييز هذه العائدات عن الدخل الجاري، واعتبارها دخلاً رأسمالياً يجب أن يُعاد استثماره في أصول رأسمالية منتجة وعدم توجيهه إلى سد احتياجات النفقات الجارية، وعلى الأخص غير الاستثمارية منها.

ومن ناحية أخرى، فإن العلاقة بين الأجيال المتعاقبة تقتضي تشبيه عائدات النفط بالقرض، حيث يمثل الجيل الحالي الطرف المستدين، بينما تمثل الأجيال القادمة الطرف الدائن. وبما أن إنتاج النفط في الوقت الحاضر يحرم الأجيال القادمة من إمكانية الاستفادة منه، فإن المبرر الأخلاقي لإنتاجه، من حيث المبدأ، يجب أن يكون مرتكزاً على وجود فرص استثمارية، تؤدي إلى بناء أرصدة منتجة مادية وبشرية قادرة على توليد دخل كافٍ في المستقبل، بالإضافة إلى الحاضر. فإذا كان لا بد لأي قرض من موعد للسداد، فإن استخدام مثل هذا القرض للإنفاق الاستهلاكي سوف يُفضي بالمقترض، لا محالة، إلى عدم القدرة على الوفاء بالتزاماته. وإذا كان سوء استثمار الفرد للقرض يؤدي به إلى الإضرار بنفسه وبمن اقترض منه، وهذا ما قد يتسبب في إفلاس كل منهما، فإن سوء استثمار القرض الذي يأخذه جيل بعينه من حق الأجيال القادمة في الثروة المؤتمن عليها يؤدي إلى نتائج أعظم من ذلك بكثير.

وفضلاً عن هذا، فإن الثروة النفطية منذ بدء إنتاجها وحتى الآن، متفق على كونها ثروة عامة تملكها الدولة بحكم المبدأ السائد في الشريعة الإسلامية، الذي يؤكد ملكية الأمة للموارد الطبيعية. وينص الحديث الشريف على أن «**الناس شركاء في ثلاثة: الماء والكلاء والنار**».

ومن المعروف أن عمر بن الخطاب، رضي الله عنه، كان قد كَرَّس هذا المبدأ عندما رفض تقسيم أرض العراق بين أفراد الجيش الذي فتحها، وجعل منها «فيئاً موقوفاً أي ملكاً عاما للأمة الإسلامية كوحدة بجميع أجيالها، بدلا من أن تكون ملكاً متقاسماً بين الأفراد، يتداوله ويرثه الأبناء عن الآباء» (٤).

وما تقدم يؤكد طبيعة عائدات النفط باعتبارها دخلاً رأسماليا وليس دخلاً جارياً متكرراً. ويشير أيضا إلى النظر إلى هذه العائدات باعتبارها قرضاً يجب على الجيل الحالي أن يستثمره، من أجل بناء أرصدة منتجة قادرة على سداد القرض للأجيال القادمة، إلى جانب تحقيق المتطلبات الضرورية للجيل الحاضر. يضاف إلى ذلك كله وضوح الحقيقة المتمثلة في كون النفط ثروة عامة، وأن تحويلها إلى ثروات خاصة، يفضي إلى نتائج اجتماعية واقتصادية ذات انعكاسات سلبية.

هذه الحقائق تحتم استثمار عائدات النفط، وليس استخدامها لسد احتياجات الإنفاق الاستهلاكي، كما تؤكد ضرورة خلق أرصدة عامة تحل محل الثروة العامة التي يجري استنضابها. وهذا ما يتحقق إذا ما أعطيت المشروعات العامة الإنتاجية وضعاً خاصاً وهاماً في دول المنطقة، فالمشروع العام، وخاصة ذو الفائض الاقتصادي، يمثل وسيلة من الوسائل الرئيسية، التي يمكن بواسطتها استثمار عائدات النفط والاحتفاظ بكونها ثروة عامة.

٣ التحديات الاقتصادية الراهنة

تواجه الأقطار المصدرة للنفط في الجزيرة العربية مجموعة من التحديات الاقتصادية التي تكاد تختص بها دون سواها من الدول غير المصدرة للنفط في العالم. وتتمثل هذه التحديات في الظواهر الرئيسية التالية:

أ اعتماد الناتج المحلي الإجمالي على النفط الخام

يتمثل هذا التحدي في اعتماد الناتج المحلي الإجمالي في دول المنطقة، بشكل يكاد

(٤) د. محمد ضياء الدين الريس ـ الخراج في الدولة الاسلامية، القاهرة مكتبة نهضة مصر ومطبعتها، ١٩٧٥، ص ١٠٤.

يكـون مطلقـاً، على إنتـاج النفط الخام. ويتضح ذلك من خلال ضيق القاعدة الإنتاجية، حيث أن مسـاهمة قطـاعـات الإنتـاج السلعيـة الأخـرى، من قطاع الزراعة والصيد وقطاع المنـاجم والتعـدين (عدا النفط) والصناعات التحويلية بما في ذلك تكرير النفط والصناعات البـتر وكيـماويـة، لم تتجاوز ٦٪ من الناتج المحلي الإجمالي لعام ١٩٧٦/١٩٧٧م في كلٍ من أقطـار المنطقـة، بينـما ساهم قطاع إنتاج النفط الخام بحوالي ٧٠٪ من مُكونات الناتج المحلي الإجمالي (٥). هذا إلى جانب الاعتماد شبه المطلق لميزان المدفوعات والإيرادات العامة على عائدات تصدير النفط الخام (٦).

وتـؤكـد الخاصية المركزية في اقتصاد دول المنطقة خلل الهيكل الاقتصادي السائد، وخطورة ترك السياسات التلقائية تحكم مسار مستقبله. وهذا الخلل ناشيء عن الاعتماد على تصدير سلعـة خام واحـدة يُمثّـل ريعها الاقتصادي أكثر من ٩٥٪ من إيراداتها. وهذا الريع فرضته الندرة النسبية السائدة في السوق العالمية. والخطورة هنا ناتجة عن كون النفط مورداً ناضباً، بالإضـافـة لما يمكن أن يؤدي إليـه التقدم التقني على المدى البعيد من اكتشافات، قد تؤثر على أسعاره ومستوى الريع الاقتصادي المتحقق من جَرَّاء تصديره. ومعالجة هذا الخلل من خلال التصـرفـات الاقتصادية التلقائية لن تكون مجدية، حيث أن معدل عوائد الاستثمار في أي نشـاط إنتـاجي جديـد مهما يكن مربحاً، فإنه، في ضوء التدفق الهائل لعائدات النفط، يبدو ضئيلاً إذا ما قورنت عوائده ومصاعب تنفيذه، بعوائد وسهولة تنفيذ النشاطات المنتجة للزيت الخام أو المتطفلة عليه.

ب التدفقات النقدية وتوجيه معظمها للاستهلاك المباشر

الظـاهـرة الـرئيسيـة الثانية تتمثل في الآثار السلبية بعيدة المدى للتدفق النقدي الهائل الـذي تشهـده المنطقـة، والذي لم يسبق له مثيل في التاريخ. فقد ارتفعت عائدات النفط في دول الجزيرة العربية المنتجة له من ٢٫٧ بليون دولار عام ١٩٧٠م إلى ما يُقدَّر بحوالي ١٥٠ بليون دولار عام ١٩٨٠م، ويُمثّل هذا التدفق مشكلة عظمى، تنعكس آثارها على مختلف جوانب الحياة، فتخل بتوازنها، وكأنما هي تجسيد لقول الشاعر العربي:

(٥) د. غازي عبيـد مدني (اشراف) «الهيكل القطـاعي والتنسيق بين خطـط التنميـة» وزارة التخطيـط ـ المملكـة العـربيـة السعودية، في دور الإعداد للنشر، ص ١٣٠.

(٦) د. علي خليفة الكواري، ماهية التنمية الاقتصادية ـ الاجتماعية، ص ٨ ـ ١٠.

إن الشباب والفراغ والجده مفسدة للمرء أي مفسده

فقد أصبح الريع المتأتي من صادرات النفط الخام هو المصدر الوحيد لتغطية عجز إيرادات مختلف النشاطات عن مقابلة نفقاتها. وهذا ما أخل إخلالاً خطيراً بالآلية الاقتصادية في المجتمع، وجعل العلاقة بين مستوى إنتاجية أفراده ومستوى استهلاكهم علاقة شبه معدومة. فأخذ مستوى الاستهلاك يتضخم بشكل مخيف أدى إلى بروز مجموعة من الظواهر غير الصحية، يعاني منها اقتصاد المنطقة في الوقت الحاضر، وتشكل عقبة حقيقية أمام إقامة أي نشاط منتج في الحاضر والمستقبل. ويتضح هذا الخلل جلياً، إذا استبعدنا دعم ريع النفط لأي نشاط قائم، سواء أكان نشاطاً فردياً أم نشاطاً تقوم به مؤسسة من المؤسسات العامة أو الخاصة، وقمنا بالمقابلة بين إنتاجياته الذاتية واحتياجاته الاستهلاكية أو تكاليف تشغيله.

فالواقع، أن الاستهلاك العام والخاص وتصاعد معدلاته رفع تكلفة ومستوى المعيشة في المنطقة وغيَّر نمطها الاجتماعي، وأدى إلى ارتفاع المطالبة من عموم قطاعات المجتمع وفئاته، للحصول على مزيد من الدخل اللازم لمسايرة مستوى الاستهلاك السائد. وكحل سهل وسريع وجدت الحكومات أن استخدام عائدات النفط للمساعدة والدعم أيسر بكثير من محاولة إيجاد النشاطات المنتجة والإعداد اللازم لرفع كفاءة وإنتاجية القطاعات المختلفة، بما يحقق رفع إنتاجية الأفراد إلى الدرجة التي تبرز مستوى الاستهلاك المستحب اجتماعياً وسياسياً. وهكذا بدأ الخلل بين مستوى الإنتاج ومستوى الاستهلاك، أو بين الجهد والمكافأة، وأصبح الريع المتأتي من تصدير النفط الخام هو المصدر الوحيد لتمويل مختلف أوجه الاستهلاك. وقد يكون مبرراً وجود حد معقول من هذه السياسة، إذا كان تطبيقها مرحلياً وواعياً، إلا أن الاستمرار في تطبيقها والاستسلام إلى نتائجها يشكلان خطراً كبيراً على تنمية القدرات الإنتاجية للمنطقة.

وهكذا نجد أن التدفقات النقدية المتزايدة، وعدم القدرة على استيعابها في نشاطات ومجالات منتجة يعوق أي توجه لبناء القاعدة الإنتاجية الصلبة، وإحداث التحولات الاقتصادية في الهيكل المادي والبشري للإنتاج، بما يسمح بترسيخ أسس عملية التنمية ودعمها في المدى الطويل. إن ترك هذه التدفقات النقدية تتوجه إلى الاستهلاك المباشر سيضر بالقدرة الإنتاجية لأقطار المنطقة، ويعوق قدرة المجتمع على العطاء، ويزيد حاجته

للاستعطاء. ونظرة على مستوى استهلاك الفئة الوسطى والدنيا من المواطنين في هذه المجتمعات، دع عنك الطبقة العليا، تُبرهن على مدى الخلل الاقتصادي الذي وصلت إليه مجتمعات المنطقة، وتُبيِّن مدى الصعوبة التي تواجه بروز أي قطاع إنتاجي جاد، يستهدف الاعتماد على ذاته ومَيِّزاته النسبية، ويقدم مُنتَجاً يستطيع منافسة بقية المنتجات المماثلة. يضاف إلى ذلك كله، أن هذا الخلل الاقتصادي يشكل عائقاً رئيسياً أمام تطوير كفاءة العناصر البشرية، والاستفادة منها في القطاعات الأكثر إنتاجية. كما أنه أصبح مدعاة لسوء استخدام الموارد الطبيعية الشحيحة مثل المياه الجوفية والرقعة الزراعية المحدودة والثروة النفطية نفسها. وأخيراً وليس آخراً، فإن هذا الخلل الاقتصادي قد أدى إلى تحويل كثير من أوجه النشاط الإنتاجي إلى وسيلة للاستهلاك المباشر. وينطبق هذا على النمو الزراعي وعلى استخدام الطرق والمواني والمطارات، بل وينسحب على التعليم والصحة وغيرها من الخدمات، التي بدلاً من أن تُوجه منتجاتها النهائية إلى المساهمة في رفع مستوى الإنتاج، فإنها توجهت إلى زيادة مستوى الاستهلاك وتوسيع مداه.

وظاهرة التدفق النقدي يمكن مواجهتها بأكثر من أسلوب، يتمثل أفضلها وأكثرها فعالية، في علاج أساس المشكلة، لا في اللهاث وراء معالجة مظاهرها. هذا العلاج يُحتم وجود نظرة جدية وسياسة نفطية وطنية تربطان إنتاج النفط وتدفق عائداته باحتياجات الاستثمار اللازم لخلق تنمية حقيقية قادرة على تغيير الهيكل الاقتصادي للمنطقة، وخلق القوى والأدوات الإنتاجية، التي تكفل الاحتفاظ بمستوى دخل معقول لمجتمعات المنطقة بعد نضوب البترول.

أما الخيار الثاني لعلاج هذه المشكلة فيتمثل في اتباع أسلوب مرحلي يأخذ بعين الاعتبار الواقع الراهن، وبالتالي فإنه يهدف إلى خلق قنوات أكثر إنتاجية مما هو سائد الآن، بحيث تستطيع هذه القنوات أن تمتص التدفق النقدي، وتُخفف من الآثار السلبية التي يخلقها نتيجة توجيهه إلى قطاعات الاستهلاك المختلفة، وهذا الخيار الثاني هو الصيغة العملية، نظراً لأن تدفق العائدات النفطية تحكمه ظروف خارجية وداخلية معقدة، تجعل تحقيق الخيار الأول، بشكل مرضٍ، في الوقت الحاضر أمراً صعباً، يتطلب الكثير من التوعية والضغط الفعال في اتجاه بناء إرادة مستقلة.

وتعد المشروعات الإنتاجية، وعلى الأخص التجاري منها، وسيلة من الوسائل الهامة

التي يمكن اللجوء إليها، من أجل امتصاص تدفق العائدات النفطية، بشكل أكثر إنتاجية، مما هو متبع في الوقت الحاضر.

٤ ضخامة فرص الاستثمار المتاحة

يتوفر للمنطقة عدد من الفرص الاستثمارية التي ينبغي اغتنامها والاستفادة من وجودها بأقصى سرعة ودرجة ممكنتين. وتتمثل هذه الفرص في المشروعات الاقتصادية كبيرة الحجم والمتقدمة تقنياً وإدارياً، والتي تتمتع فيها المنطقة بميزة نسبية، وتحتاجها لسد احتياجاتها المحلية، وفي نفس الوقت، فإنها في أمس الحاجة إليها، من أجل خلق قطاعات إنتاجية جديدة لازمة لإصلاح الخلل الرئيسي في اقتصادها، والذي لا يكفي لإصلاحه، ترشيد طرق الإنتاج في الوحدات الإنتاجية القائمة، وإنما يتطلب أيضاً إنشاء أنشطة إنتاجية جديدة بالكامل، سواء كان ذلك في قطاع الصناعات التحويلية، أو الصناعات الاستخراجية غير النفطية، أو في قطاع الاستثمار الخارجي، أو غير ذلك من مجالات الإنتاج الممكنة. وبما أن مرتكزات القاعدة الإنتاجية للمنطقة تعتمد اعتماداً، شبه مطلق، على إنتاج النفط الخام وتصديره، فإن حكومات المنطقة ليس لها خيار سوى المبادرة إلى إنشاء المشروعات الاقتصادية مباشرة، حيث أن هذه المشروعات هي أساس الهيكل الإنتاجي المباشر، كما أن أهميتها لا تقل عن أهمية مشروعات البنية الأساسية. وبالتالي، فإن على المنطقة أن تسرع بالتوجه إلى إنشاء المشروعات الإنتاجية المتاحة لها، بالقدر وبالحجم اللذين يتناسبان مع قدرتها، وبالسرعة اللازمة لامتصاص أكبر نسبة من الأرصدة النقدية المتاحة.

وتتمثل فرص الاستثمار المتاحة للمنطقة، والتي يعجز القطاع الخاص عن القيام بها، في ثلاثة قطاعات رئيسية هي:

- قطاع الصناعة التحويلية الموجهة للتصدير.
- قطاع الاستثمارات الخارجية.
- قطاع مشروعات بدائل الاستيراد.

ولكي تتضح معالم الصورة فيما يتعلق بهذه القطاعات، فإننا سنحاول القاء الضوء على جدوى كل قطاع منها:

ا قطاع الصناعات التحويلية الموجهة للتصدير

إن الصناعات التحويلية الثقيلة التي تتوفر للمنطقة ميِّزة نسبية في إنتاجها، ترتكز بشكل أساسي على أمرين:

- استخدام الغاز الطبيعي.
- تَوفُّر القدرة على التمويل.

وذلك لأنها تتطلب أن يكون رأس المال كثيفاً. وهي صناعات تستخدم أحدث أساليب التقنية الحديثة، وتكون في مراحلها الأولى موجهة للتصدير، ثم تتحول تدريجياً إلى التكامل التحتي Downstream بتشجيع قيام العديد من الصناعات المستخدمة لمنتجاتها إقليمياً وعربياً، وهذه الصناعات هي، في الحقيقة، الوسيلة التي تجتاز بها المنطقة مرحلة الاعتماد على تصدير الزيت الخام إلى مرحلة تنوع مصادر الإنتاج وزيادة مساهمة الصناعات التحويلية. والغرض منها، إلى جانب كونه مالياً واقتصادياً، يتمثل في استيعاب التقنية والفن الإداري والقدرة على استنباطها، وذلك من خلال التركيز على عمل مواطني المنطقة في هذه الصناعات، وليس على استيراد الأيدى العاملة، مما يؤدي إلى القضاء على البطالة المقنعة والبطالة المرفهة في المجتمع.

وتشمل هذه الصناعات، وفقاً لما تبرزه الدراسات الاقتصادية الحالية، صناعة التكرير والأسمدة الكيماوية والبتروكيماويات الأساسية مثل الإثلين والميثانول والبروبلين والبيوتادين والجيل الثاني من المنتجات التي يمكن اشتقاقها من هذه الصناعات (٧). فضلاً عن بعض الصناعات المعدنية التي تشكل الطاقة جزءاً كبيراً من تكلفتها مثل صناعة الألومنيوم والحديد والنحاس.

---

(٧) د. علي خليفة الكواري، اقتصاديات الاستخدامات البديلة للغاز الطبيعي غير المصاحب في الخليج العربي، مجلة النفط والتعاون العربي، منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول، المجلد السادس، العدد الثالث (١٩٨٠) ص ٢٩ ـ ٥١.

ولحسن حظ المنطقة، فإنها تتمتع بميزة نسبية في إنتاج البتر وكيماويات الأساسية، كما أنها لم ترتبط، بعد، بالتزام تصدير غازها الطبيعي إلى الأسواق العالمية، وهذا ما يتيح لها فرصة توطين الصناعات البتر وكيماوية فيها، بما ينسجم مع مقتضيات النظام الاقتصادي الجديد، ومطالبة دول العالم الثالث بدعم إنتاجها وصادراتها من الصناعة التحويلية.

وقد أثبتت الدراسات توفر هذه الميزة النسبية، في مجال الأسمدة الكيماوية والمنتجات البتر وكيماوية الأساسية، حيث تقل تكلفة إنتاج المنطقة عن تكلفة الإنتاج في كل من الولايات المتحدة الأمريكية واليابان وألمانيا الغربية، بنسبة قد تصل أحيانا إلى النصف (٨). هذا مع العلم بأن الزيادة في الطلب العالمي فيما يتعلق بهذه المنتجات سيتضاعف عام ١٩٨٧م مقارنة بعام ١٩٧٧م (٩). في الوقت الذي لم يتجاوز فيه إنتاج الوطن العربي عام ١٩٧٧م من الأسمدة الكيماوية ٣٪ من الإنتاج العالمي (١٠).

ومن الجدير بالذكر، أن هذه الصناعات تتطلب حجماً ضخماً من الاستثمارات لكي يتسنى لها أن تقوم، حيث يصل متوسط حجم الاستثمار إلى حوالي ٣٠٠ مليون دولار في المتوسط للمشروع الواحد، فضلاً عن أن الخبرة الإدارية والتقنية والاستثمارية اللازمة لإنشائها تُعد «**فوق قدرة القطاع الخاص**». ومما يجدر ذكره أيضاً، أن الدولة تمتلك الطاقة والمواد الخام اللازمة لأي منها، إلى جانب وجود أهداف وطنية لديها، تتعلق بخلق قطاعات منتجة ومراكز يتم من خلالها توفير عمالة منتجة للمواطنين واستيعاب التقنية. من هذا المنطلق، فإن تَفوُّق القطاع العام على القطاع الخاصْ والتزامه، تصبح له أسباب موضوعية، تُحتم قيامه بمبادرة جادة في مجال إنشاء الصناعات التحويلية الثقيلة الموجهة للتصدير.

ب قطاع الاستثمارات الخارجية

نتيجة للتدفقات النقدية المتزايدة على دول المنطقة، بشكل يفوق قدرتها الإنتاجية

(٨) المرجع السابق ـ ص ٤٥.

(٩) نفس المرجع ـ ص ٤٧.

(١٠) نشرة الاتحاد العربي لمنتجي الأسمدة الكيماوية، الأمين العام يبدد المخاوف والتردد في التوسع في صناعة الاسمدة العربية، كانون أول (ديسمبر) ١٩٧٩م، ص ٤.

والاستهلاكية على الامتصاص، تكونت لديها أرصدة نقدية ضخمة، قدرها الدكتور عودة أبو رديني، الخبير في صندوق النقد العربي، بمبلغ ثمانية وتسعين بليون دولار في نهاية **١٩٧٧**م. بينما لم تتجاوز خمسة بلايين ونصف بليون دولار في نهاية **١٩٧٢**م. كما أشار هذا الخبير إلى انخفاض معدل دخل هذه الاستثمارات في الخارج عام **١٩٧٧**م إلى حوالي ٥ر٧٪، بعد أن كان حوالي ١١٪ عام **١٩٧٢**م (١١)، هذا، بالرغم من ارتفاع معدل التضخم في عام **١٩٧٧**م عن المستوى الذي كان عليه عام **١٩٧٢**م. وإذا وضعنا في الحسبان التزايد في تدفق هذه العائدات خلال عام **١٩٧٩**م وعام **١٩٨٠**م فإن بلوغ هذه الفوائض **٢٠٠** بليون دولار في نهاية **١٩٨٠**م يصبح أمراً محتملاً جداً.

وبذلك تُواجه دول المنطقة تحدياً من نوع جديد بعد أن وجدت نفسها، دون سابق تخطيط أو تصوُّر، من أكبر أصحاب الأرصدة المالية المستثمرة خارج حدودها، وبحكم مؤثرات متعددة ذات صبغة سياسية واقتصادية، فضلاً عن ضعف القدرة الإدارية اللازمة لاستثمار أرصدة بهذا الحجم في سوق عالمية تتصف بالاضطراب المالي والمخاطر السياسية، فإن هذا الوضع يُعد وضعاً فريداً في نوعه. فمن المعروف، أن من يمتلك المال الفائض عن الاحتياجات المحلية، هو الذي يملك القوة السياسية، إلى جانب امتلاكه المعرفة والخبرة اللازمة لتأمين وحماية الاستثمارات الخارجية. لذا اقترنت استثمارات دولة ما في دولة أخرى، بتفوق الأولى على الثانية في أغلب الأحوال، سواء أكان ذلك من الناحية السياسية والإدارية أم من الناحية الإدارية والخبرة الاستثمارية. ومن الواضح، أن هذه الأمور لا تتحقق لدول المنطقة، بل إن العكس أقرب إلى الصحة. وهذا ما يخلق تحدياً لا بد من مواجهته.

ومواجهة هذا التحدي تتطلب الاهتمام بتحديد طبيعة هذه الفوائض، وما إذا كانت تمثل احتياطيات جارية مؤقتة، أم أنها تمثل رأسمالاً سيوجه للاستثمار في الخارج، لحين توفر فرص استثمارية معقولة في الداخل. ولقد تباينت دول المنطقة وتأرجحت في نظرتها إلى عائدات النفط التي لم يتم إنفاقها. فقد كانت نظرة الإدارة الإنجليزية في إمارات الخليج العربي تقوم على أساس تخصيص نسبة محددة من عائدات النفط من أجل خلق احتياطي عام تكون مهمته استكمال موارد الحكومة في المستقبل بعد نضوب النفط. وقد استمر اتباع هذه السياسة مرتبطاً باستمرار «المستشار الإنجليزي» في إمارة ما. وساعد تزايد العائدات في

---

(١١) Middle East Economic Survey, (MEES), 23rd April, 1979, P. 10.

الخمسينــات على تبني مثــل هذه السيــاسـة بشكــل أو بآخـر في بقيـة دول المنطقـة . وفي الستينات، ونتيجة لتعرض هذه الاحتياطيات النقدية للمخاطر المالية، ومن أهمها : تخفيض الاسـترليني، وعـدم قدرة هذه الاحتيـاطيـات على إدرار دخـل معقول من ناحية، والضيق المـالي الـذي واجهتـه دول المنطقـة بحكم عدم نمو عائدات النفط فيها بنسب كافية لمواجهة أوجه الصرف التي أطلق لها العنان في الخمسينات من ناحية أخرى، فقد زالت الحصانة عن هذه الأموال التي أريد إعطاؤها صفة رأس المال، فأصبحت نتيجة لذلك احتياطيات تجارية للميـزانيـات العـامـة في الـدول المعنية . ولقد اضطرت جميع دول المنطقة إلى سحب مبالغ متـزايـدة من هذه الاحتيـاطيـات لسـد عجـز الإيرادات العامة عن مقابلة النفقات العامة . وكـانت نتيجـة ذلـك أن أصبحت الاحتيـاطيات العامة لجميع دول إمارات الخليج العربي (الكـويت ـ البحـرين ـ قطـر ـ أبـو ظبي) سواء أكـانت مستثمـرة في الـداخـل أم مودعـة في الخارج، تمثل ٩ر١٠٪ فقط من إجمالي عائدات النفط التي تم تحصيلها منذ بدء إنتاجه . ومن الـواضـح، أن هذه النسبـة تقـل كثـيراً عن الهـدف المعلن، وهـو تخصيص ما يقـارب ثلث عائـدات النفـط من أجـل بنـاء رأسـمال قادر على إدرار دخـل يحل محل عائـدات النفـط في المستقبل . والجدير بالذكر، أن دخل هذه الأرصدة عام ١٩٧٠م لم يتجاوز ١٠٪ من إيرادات الميزانيات العامة لدول إمارات الخليج العربي (١٢) .

وما زالت دول المنطقة حتى الآن لم تحدد طبيعة هذه الفوائض، ففي حين يرى بعضها أن هذه الأمـوال تعـد رأسـمالاً استثـمارياً، مهمته تنويع مصادر الدخل، لا يصح استخدامه لسـد عجـز الميـزانيات الحكومية، فإنه يجري التعامل مع هذه الأرصدة بشكل عملي، على أسـاس كونهـا احتيـاطيـاً جارياً للميـزانيـة العـامـة يتم تسييله عند الحاجة لسد عجز تلك الميزانية . وفيما عدا «**صندوق احتياطي الأجيال القادمة**» في الكويت الذي لا يجوز السحب منـه إلا بقـانـون، فإن مؤسســات الاحتياطي في بقية دول المنطقة غير مقيدة، وتعد الأموال فيهـا وديعـة وليس رأسـمالاً لصـالح وزارات المالية . وهذا المفهوم لعائدات النفط غير المُنفَقة يجب تغيـيره بتحـويـل هذه الفوائض إلى رأسمال في شركات ومؤسسات استثمارية، تضمن سلامة هذا الاستثمار من المخاطر، وتحقق عائداً معقولاً يتناسب مع المخاطر المالية والسياسة والاستثـمـاريـة التي يتعـرض لها . وهـذا يستـوجب ضرورة التمييـز، من حيث المبـدأ، بين احتيـاطي مالي محدود يمكن تسميتـه احتياطي الميزانية العامة وبين المال الاحتياطي الفائض

---

(١٢) A.K. Al Kuwari, Oil Revenue in the Gulf Emirates, Bowker, London, 1978, PP. 133-172.

الـذي يجب اعتبـاره رأســمالاً . وبالتالي، يجب أن يوجه هذا الرأسمال إلى الاستثمار الدائم، سواء أكان هذا الاستثمار في الداخل أم في الخارج، وسواء أكان استثماراً مالياً أم استثماراً عينياً .

وهـذا التمييـز بين احتيـاطي الميزانية ورأس المال الاستثماري يتطلب التعجيل بخلق مؤسسـات استثـماريـة قادرة على القيـام بهذه المهمـة المُلحة، وحماية الأرصدة المتراكمة من المخاطر السياسية والمالية المحدقة بها . فقد أصبحت هذه الأرصدة كالجمر في أيدي المكلفين باستثـمارهـا، لأن حجمهـا الحـالي يفـوق إمكانية استيعابها في استثمارات عينية وإيداعها في البنـوك أو إيكـالهـا لوكـلاء استثـمار في الخارج يُعرضها أيضاً لمخاطر مالية كبيرة، إلى جانب المخاطر السياسية التي بدأت تتزايد بتزايد حجمها . هذه المخاطر المحدقة تخلق ظرفاً خاصاً تتفرد به دول المنطقة عن بقية دول العالم . ويتطلب هذا الوضع، بشكل ملح، معالجة هذه المشكلة الاقتصادية ذات المساس بمستقبل المنطقة بشكل عاجل وملح، مما يطرح دوراً هاماً للمشروع العام التجارى في الاستثمارات الخارجية .

وإذا عُلم أن حجم رأسمال الشركات الاستثمارية والبنوك الكبيرة يتراوح بين ١٠٠ ـ ٢٠٠ مليـون دولار (١٣)، فإن الاستثـمار المُجـدي لفـوائض دول المنطقة المقدرة بمائتي بليون دولار في نهاية ١٩٨٠م يحتاج إلى إنشاء حوالي ألفي شركة وبنك من هذا الحجم، وعشر هذا العـدد أخـذاً في الاعتبـار أن نوعيـة المـؤسسـات والفترة الزمنية اللازمة لإنشائها تفوق قدرة القطاع الخاص، وتحتاج إلى معالجة سريعة من القطاع العام بإنشاء المشروعات العامة التجارية .

جـ قطاع مشروعات بدائل الاستيراد

تكاد دول المنطقة أن تستورد جميع احتياجاتها، سواء المصنعة أو الزراعية منها، فضلاً عن الخـدمـات . ويـرجـع هذا إلى عدد من الأسباب . أهمها عدم وجود استراتيجية تنموية فعـالـة، وارتفـاع تكلفـة الإنتاج المحلي نسبياً، وضيق السوق بالنسبة لكل دولة على حدة . وإذا استثني أثـر غيـاب اسـتراتيجيـة واضحـة المعـالم على الإنتـاج الوطني، باعتبار أن هذا

---

(١٣) رأسمال الشركة العربية للاستثمار يبلغ ٢٠٠ مليون دولار، ورأسمال بنك الخليج يبلغ ١٠٠ مليون دولار.

القصور هو سبب كل المشكلات الاقتصادية بشكل عام، وليس قاصراً على مشروعات بدائل الاستيراد فحسب، فإن ارتفاع التكلفة المحلية وضيق السوق هما الأمران اللذان يتوجب إيجاد حل لهما، حتى يمكن للمنطقة الاستفادة من فرص الاستثمار المتاحة في هذا القطاع. ومن الواضح أن القطاع الخاص عاجز عن مواجهة مثل هذا التحدي الذي يُفترض لمجابهته أن يكون ثمة تنسيق إقليمي على مستوى الدول بالإضافة لما يحتمه من حجم استثمار عالٍ لازم لإقامة مشروعات اقتصادية كبيرة حديثة قادرة على تنظيم نفسها بشكل يجعل من تكلفة إنتاجها أمراً مقبولاً ومعقولاً من زاوية فرضه على السوق المحلية.

ولكي تتحقق الفائدة المرجوة من الفرصة الاستثمارية التي تتيحها مشروعات بدائل الاستيراد، خاصة مشروعات الصناعات التحويلية، مثل صناعة الآلات والصناعات المعدنية ومنتجات الجيل الثالث وما بعده من البتر وكيماويات ومواد البناء والصناعات الغذائية، ومشروعات الخدمات المالية والخدمات الفنية، فإنه لا بد من الاتجاه إلى إقامة المشروعات الإقليمية والعربية المشتركة، لما توفره السوق الإقليمية والعربية من حجم تعجز عن توفيره سوق أية دولة بمفردها. ومن المعروف، أن عدد سكان الدول المنتجة للنفط في الجزيرة العربية يقدر بحوالي ١٢ مليون نسمة، وأن متوسط الدخل الفردي يقدر بحوالي ١٨ ألف دولار سنويا (١٤)، ومتوسط الاستهلاك الفردي بحوالي ٨٠٠٠ دولار سنويا. وعلى ضوء هذا، فإن القوة الشرائية لسوق دول المنطقة، مجتمعة، يمكن تقديرها بما يساوي سوق ١٠٠ مليون نسمة في الدول متوسطة الدخل أو ٢٠٠ مليون نسمة في الدول منخفضة الدخل. ولا شك أن سوقاً هذه قوتها الشرائية توفر مجالاً خصباً لإقامة العديد من المشروعات الاقتصادية الكبيرة التي يمكن أن تُقام في أكثر من موقع، مما يوفر حداً معقولاً من المنافسة الصحية بينها. والواقع، أن إنشاء مشروعات كبيرة وحديثة موجهة أساساً لسد احتياجات السوق الإقليمية والعربية، وإمكانية تكرار العديد منها، يتيحان قدراً من رقابة السوق، وهذا مما يؤدي إلى خفض تكلفة الإنتاج المحلي إلى مستوى تكلفة المنتجات المستوردة.

من هذا، يتضح وجود مجالات استثمارية ضخمة متاحة للمنطقة، التي هي في أمس الحاجة إلى الاستفادة منها لبناء مستقبلها الاقتصادي. وسواء أكانت هذه الاستثمارات في

---

(١٤) على أساس مستوى الانتاج الحالي، تقدر عائدات النفط العام ١٩٨٠ بحوالي ١٥٠ بليون دولار وعلى أساس أنها تمثل ٧٠٪ من الدخل القومي يمكن تقديره بحوالي ٢١٤ بليون دولار. وعلى أساس أن سكان المنطقة ١٢ مليون نسمة فإن متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي يقدر بحوالي ١٨ ألف دولار سنويا.

مجال الصناعات التحويلية المعدة للتصدير أم في مجال الاستثمارات الدولية أم في الصناعات والمشروعات اللازمة لسد احتياجات الاستهلاك الإقليمي والعربي (بدائل الاستيراد)، فإن هذه الاستثمارات تحتم إقامة مشروعات كبيرة ذات حجم اقتصادي. وهذا ما يتطلب استخدام أحدث أساليب التقنية والمعرفة الإدارية المناسبة، فضلاً عن احتياجها لرأسمال ضخم، وقدرة على تحمل المخاطر التجارية وتنسيق اقتصادي. وكل هذا لا يتسنى له أن يتحقق بالحجم والسرعة المطلوبين، إلا عن طريق قيام المشروعات العامة التجارية وتأكيد دورها القيادي في هذه المجالات.

٥ الأسباب الموضوعية لإعاقة دور القطاع الخاص

لعجز القطاع الخاص عن القيام بالمشروعات الاقتصادية الجديدة الهامة أسباب موضوعية خاصة بالمنطقة. فإذا كان عدم تجاوب القطاع الخاص في الدول النامية ناتجاً عن الطبيعة المحافظة لهذا القطاع، وتردده في القيام بالمشروعات الإنتاجية الجديدة وغير التقليدية، الضرورية لدفع عملية التنمية إلى الأمام، فإن عجز القطاع الخاص في المنطقة يرجع، إلى جانب كونه محافظاً، لعدد من الأسباب الموضوعية الأخرى الناشئة عن عدم تلقائية عملية التنمية الاقتصادية فيها، وتتمثل أهم هذه الأسباب الموضوعية في حوافز القطاع الخاص والتفوق الاقتصادي للحكومات.

أ حوافز القطاع الخاص

برز في مجتمعات المنطقة عدد من الحوافز المغلوطة التي أدت إلى عدم توجه الإمكانيات المحدودة للقطاع الخاص إلى الاستثمار في المشروعات الإنتاجية الجديدة والهامة. ومن أهم هذه الحوافز بروز مجالات المضاربة في الأراضي، والأسهم، وتركز جهود القطاع الخاص على كفالات الشركات الأجنبية، ووكالات تجارة الاستيراد.

- **المضاربة في الأراضي**

شقين: **أولهما**، تغاضي الدولة عن حق ملكية الأراضي، دونما حاجة إلى إحيائها. **وثانيهما**، قيام الدولة بتملك المنازل التي تتحتم إزالتها من أجل إعادة تنظيم المدن، وكذلك قيامها بشراء أراضٍ جديدة لازمة لمشروعات الإسكان والمنشآت الحكومية والمشروعات الصناعية الأخرى، وذلك بعد دفع تعويضات تتجاوز كثيراً مستوى الأسعار الاقتصادية.

ولقد بدأت هذه السياسة في الكويت، منذ مطلع الخمسينات، ثم تبنتها قطر في الستينات، وأخيراً تبعتها معظم دول المنطقة (١٥). ولقد أدت هذه السياسة إلى توجيه القطاع الخاص للمضاربة في الأراضي، مما جعل من غير المنطقي لرجل الأعمال أن يستثمر أمواله في المشروعات الإنتاجية التي يكتنفها الكثير من المخاطر والمنافسة، وتتطلب المزيد من الجهد الشاق، خاصة إذا كان يمكنه أن يربح، بمعدلات عالية، من خلال مضاربة مضمونة الربح.

● المضاربة في الأسهم

هذه المضاربة تقليد حديث انتقل من الدول المتقدمة اقتصادياً في الغرب إلى المنطقة، على الرغم من اختلاف ظروفها الاقتصادية. وقد بدأ هذا النشاط في الكويت أيضاً، وأصبح اللعبة المفضلة للمضاربين القدماء والحرفة التي تستهوي عدداً من الفئات المتعلمة، التي وجدت في مثل هذا النشاط، فرصة لبناء الثروات الواسعة بشكل سريع. وكلا النشاطين يشكلان مصدراً لإعاقة طاقات القطاع الخاص، ويُفضيان إلى سوء توجيهه، ويجعلان من توجه رجال الأعمال إلى الاستثمار الإنتاجي في المشروعات الصناعية والزراعية وغيرها (حيث تسود معدلات ربحية متدنية نسبياً ومتاعب جمة) توجهاً لا يبرره أي حافز إلا الإيمان بالخدمة الوطنية البحتة أو الرغبة في الاستثمار في العلاقات العامة.

● الكفالات والوكالات

إن السياسة السائدة في المنطقة سياسة لا تعطي لأي منتج أو تاجر أجنبي حق بيع

---

(١٥) أمارة أبو ظبي هي الوحيدة التي ما زالت -من حيث المبدأ- لا تجيز تملك الاراضي من قبل الافراد وإنما تعطي لهم حق الانتفاع بها فحسب، ولكن على ما يبدو- فإن الدولة بدأت تعوض عن المساكن القديمة في العين تعويضات كبيرة، وذلك خلال السنوات الأخيرة.

منتجاته في السوق المحلية، ولا تُتيح لأي مقاول لا يتمتع بجنسية الدولة التي يعمل فيها أن يعمل إلا إذا كان له وكيل أو كفيل من أبناء البلد. ولقد بدأت هذه السياسة بالنسبة للوكالات عندما كان المنتج الأجنبي في حاجة إلى وكيل محلي، يساعده في تصريف جزء من منتجاته، ومع مرور الزمن أصبحت هذه الوكالات تشكل احتكاراً لمجموعة من البيوتات التجارية، بصرف النظر عن مدى دورها في ترويج المنتجات المعنية. وأصبحت هذه البيوتات بالتالي بمثابة فارض ضريبة على المنتجات المستوردة، دون تقديم خدمات فعلية.

وبدأت هذه السياسة تزداد انتشاراً وترسخاً من خلال إصدار التشريعات التجارية التي تنص على أن أية شركة تعمل في الداخل لا بد أن تكون أغلبية حصصها لأبناء البلد. وقد تدرج شرط المشاركة هذا مع الزمن، إلى أن غدا شرطاً صورياً في أغلب أحواله. وأصبح دور الشريك المحلي لا يتعدى السماح للشركة أو الشريك الأجنبي باستعمال اسمه، مما دفع الشريك الأجنبي في بحثه إلى الاتجاه المستمر نحو الشريك ذي النفوذ، عوضاً عن الشريك ذي الخبرة والقدرة في مجال المقاولة أو عمل الشركة الفني.

وقد أدت هذه المجموعة من الحوافز المغلوطة في دول المنطقة إلى سوء توجيه جهد القطاع الخاص المحدود، وتحويل اهتمامه عن الاتجاه إلى المشروعات الأكثر إنتاجية. ومن الجدير بالذكر، أن هذه الحوافز المغلوطة تزايدت بتزايد التدفق منذ بداية السبعينات. هذا بالرغم من وجود عدد من رجال الأعمال ذوي النظرة الوطنية بعيدة المدى، ممن يُبدون استعداداً للمساهمة في بناء القاعدة الإنتاجية لبلدانهم. ولقد عبرَّ هؤلاء عن اهتمامهم بتلك المساهمة من خلال المشاركة مع الحكومة في مشروعات صناعية رئيسية مثل شركات الأسمدة وشركات الأسمنت وبعض شركات البترول الوطنية وغيرها من المشروعات الصناعية الهامة الأخرى. وغني عن القول إن هؤلاء الأفراد ليسوا سوى استثناء من القاعدة العامة التي تفرض أن يكون تصرف التاجر وفق مصلحته الذاتية. وبالتالي فإنه يتوجب على الحكومات أن تضع الحوافز الكافية لربط مصلحة القطاع الخاص بمدى مساهمته في خدمة المصلحة العامة لا العكس.

ب التفوق الاقتصادي للحكومات

إن عجز القطاع الخاص يتمثل في تبعيته للحكومة واعتماده عليها، وذلك عائد للقوة الاقتصادية والسياسية التي تتمتع بها الدولة، وقدرتها على تغيير جميع الحسابات التجارية

والاقتصادية التي ينبغي أن تكون مستقرة، حتى يتخذ المستثمر الخاص قراره، ضمن تصور مستقر للمخاطر التجارية. هذه القوة التي شبهها أحد رجال الأعمال بأثر تنقل الفيل بين المخلوقات الصغيرة، هي قوة قائمة على ركنين أساسيين، **أولهما**: ملكية الحكومة لعائدات النفط، **وثانيهما**: السلطة السياسية للحكومة.

فالواقع، إن عائدات النفط أغنت الحكومة عن القطاع الخاص، وخلقت وضعاً سهَّل على الحكومات أن تتخذ أي قرار تشاؤه، دون النظر إلى نتائجه وانعكاساته الاقتصادية على هذا القطاع، بسبب عدم اعتمادها على نشاط الإنتاج المحلي لتمويل نفقاتها واعتمادها الكلي على الريع المتأتي من صادرات النفط الخام، وبذلك فإن عدم حاجة الحكومة إلى الضرائب من القطاع الخاص المحلي قد أضعف تحسسها بالآثار الاقتصادية السلبية التي تؤدي إليها قراراتها، وبالتالي فإن بعض هذه القرارات أصبحت تشكل عقبة أمام أي نشاط اقتصادي مُجدٍ، يرغب القطاع الخاص في استكشاف آفاقه. بل إن استقلالية دخل الحكومات عن مستوى الإنتاج المحلي (عدا النفط الخام) خلقت في القطاع الخاص التبعية وروح الاتكالية ووجهت معظم طاقاته إلى نشاطات طفيلية تعيش على فتات إنفاق الحكومة لريع صادرات البترول.

أما تَركُّز السلطة السياسية، فقد أضعف فرص محاسبة البيروقراطية المحلية ومنعها من الإضرار بالقطاع الخاص. وهذا مادفعها أيضاً إلى عدم تشجيع القطاع الخاص على النمو نمواً صحياً، يستطيع أن يعمل دون الحاجة إلى معوناتها المادية، خشية أن يضعف نفوذها، نتيجة بروز مراكز اقتصادية غير معتمدة أو متطفلة عليها.

وهكذا، فإن هذه الأسباب الموضوعية العميقة الجذور قد أدت إلى إعاقة قدرة القطاع الخاص، وأدت إلى ضعف مساهمته في خلق هيكل إنتاجي قادر على احتفاظ المنطقة بمستوى دخل معقول بعد نضوب النفط، وحولته إلى قطاع طفيلي، الأمر الذي يضيف مبرراً جديداً وقوياً لضرورة الاهتمام بإنشاء المشروعات العامة التجارية.

٦ دور المشروعات العامة في المنطقة

إن طبيعـة دور المشـروعـات العـامـة يجب أن تتحدد من منطلق كون النفط ثروة ذات ملكية عامـة، وأن إنتـاجـه إنتـاج غير متكـرر. كما أنـه يجب الحـرص على ضرورة توظيف هذه المشـروعـات لبناء القاعدة الإنتاجية، واستيعاب التدفقات النقدية استيعاباً منتجاً، يتسنى من خلاله التخفيف من الآثار السلبية لهذه التدفقات على مستقبل التنمية الاقتصادية ـ الاجتماعية.

لذلـك، فإنـه إذا كان دور المشـروعـات العـامة بالنسبة للدولة العصرية ينطلق، كما سبقت الإشـارة، من منطلقـين أسـاسيـين يتمثـلان في تحقيق المصلحة الوطنية، وفي القدرة على توفير أداة من أدوات السياسة الاقتصادية تكون أكثر فعالية وكفاءة لدعم عملية التنمية فيهـا، فإن دول المنطقـة محتـاجـة لمراجعـة طبيعة وحجم دور المشروعات العامة، على ضوء الخصائص الاقتصادية والاجتماعية للمنطقة وعلى ضوء المشكلات الناجمة عنها.

وقــد تبـين، من قبـل، أن هذه الخصـائص والمشكـلات تضيف مبررات عقـلانيـة ودواعي إضافية لإنشاء المزيد من المشروعات العامة، والتعويل عليها في الاحتفاظ بالصفة العامة لثروة المجتمع، ولنا في سياسة عمر بن الخطاب، رضي الله عنه، قدوة حسنة، حيث احتفظ بأرض العراق الزراعية ملكية عامة، وفرض عليها الخراج، بدلاً من تقسيمها غنيمة بين الفـاتحـين. كما أن المشـروعات العامة تمثل الوسيلة التي يجب بواسطتها أن تُستثمر أموال الاحتيـاطيـات العـامـة لدول المنطقـة و«صنـاديق الأجيال القادمة» خشية تعرض أرصدتها للاضطـراب المـالي. وهـذه المشـروعـات هي التي يُعـول عليهـا أيضاً في بناء قاعدة إنتاجية مباشرة، والإسراع بذلك، فضلاً عن دورها في إيجاد متطلبات قطاعات البنية الأساسية. كما أنهـا تمثـل أهم الـوسـائـل للاستفـادة من فرص الاستثمار الاقتصادي المتاحة واللازمة لتوفير مصادر دخل، وإيجاد فرص عمالة وتنويعها تدريجياً، من أجل تدارك احتياجات الانتقال إلى عصـر ما بعـد النفـط. ومثـل هذه المشـروعـات هي المعـول عليهـا من أجل تخفيف التوجه الاستهـلاكي لمجتمعـات المنطقـة وتـدارك آثاره السلبية. وإلى جانب كل ذلك، فإن إنشاء

المشـروعـات العـامة هو العلاج الحاسم لآثار الروح التقليدية المحافظة في القطاع الخاص، ولـترddه في القيـام بالاستثـمارات الكبـيرة، ذات الصفة الاقتصادية والتقنية المعقدة، بل إن إنشـاءهـا هو الوسيلة التي يتسنى للمجتمع بواسطتها ارتياد مجالات الإنتاج الجديدة، وقيادة عملية دخول بقية المشروعات إليها، وترسيخ خبرتها في القيام بها.

وإدراكاً لهذه الخصائص، وأخذاً في الاعتبار المبررات والدواعي الاساسية، فإن دور المشـروعـات العامة في تنمية أقطار المنطقة يجب أن يكون دوراً استراتيجياً، يستهدف تحقيق التماسك الاجتماعي، وإحداث التغييرات الهيكلية، وزيادة فعالية أفراد المجتمع، والتركيز على توجههم الإنتـاجي. هذا، إلى جانب قيـام هذه المشـروعات بالدور المتعارف عليه في الـدول النـامية الأخرى باعتبار أنها رائدةٌ لعملية التحديث وفتح المجالات الجديدة، وقائدةٌ لقطـاعـات الإنتـاج الـرئيسيـة. ولذلك، فإن معيار تحديد مجالات نشاط المشروعات العامة ومدى الاعتماد عليها، مقارنة بالمشروعات الخاصة، يجب أن يكونا وفقاً لقدرة كل منهما على المبـادرة الخـلاَّقـة والكفـاءة في استخـدام المـوارد المتاحة، وتحقيق مردود اقتصادي واجتماعي أعلى من المـردود الـذي يُمكن أن يُحققـه المشـروع المنافس، دون أن تكون ثمة قيود إدارية معادية للمشروعات العامة، تحت تأثير مقولات اجتماعية وأيديولوجية بعيدة عن تراث المنطقة.

وإذا كان ما سبق يُؤكـد أهميـة دور المشـروعات العامة في تنمية أقطار الجزيرة العربية المنتجـة للنفـط، فإن كفـاءة أداء هذه المشـروعـات وفعـاليـة أجهـزة الرقابة عليها في الوقت الحـاضـر، تشـيران إلى طبيعة العقبات وحجم المشكلات التي تواجه أداء هذه المشروعات لدورها الهام. وفي نفس الوقت، فإنهما تُلحان في طرح مسألة إعادة تنظيم المشروعات العامة على أسس اقتصـاديـة وإداريـة، تتجـاوب مع متطلبات أداء مثل هذا الدور، وتؤديان إلى تحديد استراتيجية هذه المشروعات، وتوفير البناء التنظيمي، وإيجاد البيئة الضرورية لقيامها بهذا الدور الاستراتيجي والحاسم. وهذا ما سنتناوله في الفصول الأربعة المقبلة.

الفصـل الثاني

الموازنة بين الرقابة على المشروع العام واستقلالـه الإداري

■ تنوع وظائف الدولة الحديثة والشروط التنظيمية اللازمة لتأديتها ■ مدى وضوح عملية الرقابة على المشروعات العامة وفعاليتها ■ آفاق البحث عن نظام فعال للرقابة.

من القضايا الجوهرية التي تختلف وجهات النظر حولها بين كبار مسؤولي الإدارة العامة والمسؤولين عن إدارة المشروعات العامة، قضية الموازنة بين رقابة الدولة على هذه المشروعات من ناحية، وتحقق استقلالها الإداري من ناحية أخرى.

والواقع، أن مثل هذا الاختلاف يعد ظاهرة صحية، تعبِّر عن مدى تزايد اهتمام المسؤولين بإدارة التنمية الاقتصادية، من خلال سعيهم إلى إيجاد الأُطر التنظيمية التي تتوافق مع تعدد وظائف الدولة النامية وتنوعها، بما يحقق تعبئة كافة الموارد المتاحة، ويسمح باستغلالها على الوجه الأمثل.

وتواجه الدول المنتجة للنفط في الجزيرة العربية، بشكل ملح وحرج، مشكلة تحديد مدى استقلال المشروعات العامة. وترجع أهمية مثل هذا التحديد إلى تعاظم دور الدولة وامتلاك الحكومة للموارد الاقتصادية المتاحة. كما ترجع إلى ضرورة قيام الدولة بإنشاء الوحدات الإنتاجية اللازمة لإحداث التحولات الهيكلية في اقتصادياتها ومكونات ناتجها المحلي من أجل تنويع مصادر الدخل وإيجاد فرص العمالة المنتجة وخلق الطاقة الاقتصادية الذاتية اللازمة للاحتفاظ بمستوى دخل فردي معقول في المدى البعيد. فضلاً عن ضرورة قيامها بمشروعات البنية الأساسية.

وانطلاقاً من أهمية دور الدولة في المنطقة، باعتبارها مُنظِّماً اقتصادياً، فإن تناول مسألة تحديد الرقابة على المشروعات العامة، والبحث عن الصيغ التي تجعل منها وسيلة لزيادة

كفـاءة أداء المشـروعـات يصبـح أمـراً ذا أهميـة بالغـة وأثـراً كبيـراً على مستقبـل التنميـة الاقتصـاديـة. هذا وسيتم تنـاول هذه القضيـة من خلال تقسيمها إلى ثلاث نقاط رئيسية، تتمثل في:

- تنوع وظائف الدولة الحديثة والشروط التنظيمية اللازمة لتأديتها.
- مدى وضوح عملية الرقابة على المشروعات العامة وفعاليتها.
- آفاق البحث عن نظام فعال للرقابة.

١ تنوع وظائف الدولة الحديثة والشروط التنظيمية اللازمة لتأديتها

يتعـين على الـدولـة الحـديثة أن تؤدي دورين مختلفين، أحدهما تقليدي، يتمثل في حمايتها للمصلحـة العـامـة (Guardian of Public Interest) وآخـر تنمـوي حديث، يتمثل في قيام الدولة بدور المنظم الاقتصادي (Enterprenuer).

ويتمثـل الـدور التقليـدي للدولة في قيامها، نيابة عن أفراد المجتمع وبالوكالة عنهم، بحفـظ الأمن والنظـام والـدفـاع عن الـوطن. وقـد اتسع هذا الدور مع مرور الزمن ليشمل معـالجـة المشكـلات الاجتـماعيـة والاقتصادية، الناشئة عن التحديث والتطوير الاقتصادي والتقني وتـزايـد عدد سكـان المـدن، وتقدم نظام المواصلات والاتصالات في العالم. وأصبح بذلـك يشمـل حمايـة الثـروة الطبيعيـة، ورعـايـة الضعفـاء، وحماية البيئة، وتوفير عدد من الخـدمـات الثقـافيـة والاجتـماعية والاقتصادية اللازمة لاستقرار المجتمع. كما أصبح يشمل إيجاد الهيـاكـل الأساسية والمرافق المختلفة وتنميتها بشكل يسمح للمجتمع بتحقيق قدر من التقدم، يتناسب مع موارده المادية والبشرية.

أمـا دور الـدولـة باعتبـارها مُنظِّماً اقتصادياً، وإن تكن له بعض الجذور فيما مضى من العصـور، فإن أهميتـه تأكـدت كوظيفـة رئيسيـة من وظـائف الـدولـة، نتيجـة لتعقد مسألة الاستثـمار الاقتصـادي الحـديث بعـد بداية الثورة الصناعية، وكذلك نتيجة لانتهاج سياسة تنموية في الدول المتخلفة اقتصادياً. ونشأ هذا الدور أساساً بسبب عجز القطاع الخاص عن القيـام بدور المنظم الاقتصـادي القـادر على مواجهة متطلبات الاستثمارات الكبيرة (Large

Scale Investments) ، مما دعى الدولة الحديثة إلى التصدي للقيام بهذا الدور، بحكم قدرتها على تعبئة الموارد اللازمة للاستثمارات الجديدة واستعدادها للمخاطرة التجارية وإمكانية سيطرتها على العقبات السياسية والاجتماعية المعوقة لعملية التحديث. يضاف إلى ذلك سبب آخر، يتمثل في اضطرار بعض الدول النامية إلى تصدير الثروات العامة الطبيعية غير المتجددة فيها من أجل تمويل مشروعات التنمية، مما يحتم عليها ـ أخلاقياً ـ إعادة استثمار عائدات هذه الثروة في مشروعات عامة. وقيام الدول بدور المنظم الاقتصادي في ظل اقتصاد مختلط يشمل مجالين رئيسيين هما:

- مجال مشروعات البنية الأساسية.
- مجال مشروعات الإنتاج التجارى.

مشروعات البنية الأساسية

هي المشروعات العامة التي تُوجَّه لخدمة سياسة عامة أكثر من أن تستهدف تحقيق الربح. وغرضها الإنتاج المباشر لسلع وخدمات يمكن ألا تكون مربحة، لكنها توفر منفعة اقتصادية غير مباشرة للمجتمع كله. وهي تمثل المشروعات العامة التقليدية، وتشمل في كثير من البلدان المنافع والمرافق العامة ووكالات التنمية. وتُمتلك هذه المشروعات في معظم الحالات ملكية عامة بالكامل، أو تُضطر الدولة إلى ضمان ربح القطاع الخاص المشترك فيها، وغالبا ما تتمتع بوضع احتكاري.

مشروعات الإنتاج التجاري

هي المشروعات التي تنشأ أساساً لتحقيق الربح أكثر من استهدافها سياسة عامة. وغرضها إنتاج سلع وخدمات تحقق، من حيث المبدأ، قيمة سوقية أعلى من تكلفة إنتاجها. وهذه المشروعات تماثل إلى حد كبير، المشروعات الخاصة باستثناء هيكل ملكيتها، وهي مشروعات مؤهلة لأن تكون ذات ملكية مشتركة، وفي أغلب الأحيان فإنها تكون عرضة للمنافسة من قبل المشروعات الوطنية والدولية.

وإذا كانت قد سبقت الإشارة إلى أن الدولة الحديثة تقوم بدورين رئيسيين مختلفين، فإن من المفيد هنا أن نوضح طبيعة كل من هذين الدورين، وما أفرزاه من وظائف:

■ دور راعي المصلحة العامة

الذي تشمل وظيفته وضع الأهداف العامة والتخطيط والتوجيه اللازم لإدارة شؤون المجتمع، والإشراف العام على جميع النشاطات في مختلف القطاعات. وتقوم بتنفيذ هذا الدور الإدارة العامة التي تتركز جهودها على التخطيط والتنظيم والتوجيه والتنسيق والمراقبة للنشاطات الحكومية اللازمة، لتمكين الدولة من القيام برعاية المصلحة العامة نيابة عن المجتمع.

■ دور المنظم الاقتصادي

الذي أصبح يشمل إلى جانب الاستثمار في المشروعات العامة التقليدية القيام بالاستثمار في المشروعات العامة التجارية في مجال القطاع الصناعي والزراعي والمالي وقطاع الخدمات ذات الصفة التجارية الغالبة.

هذا وقد أفرز هذان الدوران المختلفان ثلاث وظائف بارزة للدولة: **الأولى**: رعاية المصلحة العامة، وتقوم بها الإدارة العامة، **والثانية**: الاستثمار في مشروعات الإنتاج المباشر غير التجاري، ويقوم بها المشروع العام التقليدي، أوما يطلق عليه أحياناً المؤسسة أو الهيئة أو المرفق أو الوكالة العامة. **وأخيراً** وظيفة الاستثمار في المشروعات التجارية، ويقوم بها المشروع العام التجارى أوما يطلق عليه الشركة العامة أو المؤسسة الاقتصادية. ويمكن التمييز بين القطاعات التي تقوم بهذه الوظائف الثلاث، عن طريق إبراز أوجه الاختلاف بينها من حيث الهدف وطبيعة الإنتاج وقدرة الإيرادات الذاتية المباشرة على سد النفقات. ويمكن تبيّن هذا من خلال الجدول الافتراضى التالي:

جدول ٢ / ١
أوجه الاختلاف بين قطاعات الإنتاج في الدولة

القطاع	الهدف	طبيعة الإنتاج	قدرة الإيراد الذاتي المباشر
الإدارة العامة	حماية المصالح العامة	غير مباشر	عجز*
المشروعات العامة التقليدية	توفير السلع والخدمات الاساسية	مباشر	توازن
المشروعات العامة التجارية	إنتاج سلع وخدمات بقصد تحقيق ربح	مباشر	فائض

* يتم سد العجز من الضرائب التي تحصلها الدولة بصفتها راعية للمصالح العامة.

يتضح من هذا الجدول أن كل قطاع من القطاعات الثلاثة يختلف عن الآخر في أكثر من وجه. ففي حين يتشابه قطاع الإدارة العامة مع قطاع المشروعات العامة التقليدية من حيث التوجه غير التجاري لكل منهما، إلا أنهما يختلفان من حيث طبيعة الإنتاج وإمكانية سد الإيراد الذاتي المباشر لنفقات نشاطه. لذا تضطر الإدارة العامة في أكثر الدول إلى فرض الضرائب لسد نفقاتها بدلاً من الاعتماد على الرسوم، بينما يجب على قطاع المشروعات العامة التقليدية سد نفقاته مباشرة من المستفيدين من إنتاجه. أما أوجه التشابه بين قطاع المشروعات العامة التجارية وقطاع الإدارة العامة فإنها تكاد تكون معدومة. وإذا استثنينا الملكية العامة لكل منهما، فإن طبيعة المشروع العام التجاري تُصبح أكثر تطابقاً مع طبيعة المشروع الخاص التجاري من تطابقها مع طبيعة الإدارة العامة، حيث يفترض في المشروع التجاري عاماً كان أم خاصاً، أن يُحقق فائضاً كافياً لسد عجز الإيرادات الذاتية المباشرة للإدارة العامة عن مواجهة نفقاتها، بحكم أن جزءاً من فائضهما يُعبر عن مساهمة الإدارة العامة في إنتاجية هذه المشروعات.

وإذا كانت الدولة تؤدي ثلاث وظائف رئيسية مختلفة، فكيف يجب أن تكون العلاقة التنظيمية بين القطاعات التي تقوم بأداء هذه الوظائف؟ وهل يمكن إيجاد شروط تنظيمية للقطاعات بصورة تحقق التوازن بين مسؤوليات كل منها وصلاحياته، وتُحد، في نفس الوقت، من هيمنة قطاع الإدارة العامة وتحكمه في الشروط الأساسية اللازمة لنجاح غيره في تأدية وظيفته؟

إن وجود اختلاف بين قطاعات الدولة يتطلب وجود علاقات وأشكال تنظيمية تعكس التمايز بينها. وتختلف هذه العلاقات والأشكال التنظيمية باختلاف الأقطار، وتتغير بتغير المشكلات التي تتطلب إيجاد حلول لها. لذا، فإن هذه العلاقات والأشكال ذات طبيعة متغيرة يصعب تحديدها بمعزل عن الظروف التي تكتنفها. إلا أن تنوع وظائف الدولة، بالرغم من ذلك، يتطلب بوجه عام توفر شروط عامة مشتركة. أهم هذه الشروط يتمثل في الفصل التنظيمي بين الإدارة العامة والمشروعات العامة والاعتراف بوجود صراع (Conflict) بينهما يستلزم خلق آلية تتيح لهذا الصراع أن يتفاعل إيجابياً لصالح المجتمع (١).

---

(١) **Jean-Pierre Anastasspoulos,** «Towards a Theory of Conflict between SOES and Government» «*The State-owned Enterprises Conference,* March, 26-28, 1979, Harvard Business School, Cambridge, Mass., U.S.A.

فالفصـل التنظيمي أمـر ضروري لا يجوز التقليـل من شأنـه، لأن الطبيعـة المختلفة للوظائف العامة تحتم وجوده. فإذا كانت الدولة هي التنظيم الذي يختاره المجتمع كي تستقر أمور المواطنين ويتجهون بفضل وجوده إلى الإنتاج والتمتع بثمراته، فإن الإدارة العامة هي وسيلتهـا للقيـام برعـايـة المصلحـة العـامـة وحمايتها. وتمتد مسؤولية هذه الوظيفة إلى جميع قطـاعـات المجتمـع، دون تمييـز بين كون هذه القطـاعات ملكية خاصة أو ملكية تعاونية أو ملكية عامة أو ملكية مشتركة، كما هو موضح في الشكل ٢ / ١. لذا، فإن مسؤولية الإدارة العـامـة تجاه كافـة المشروعات القائمة في الدولة يجب أن تكون متساوية، وكذلك الحال فيما يتعلق بصلاحيتها.

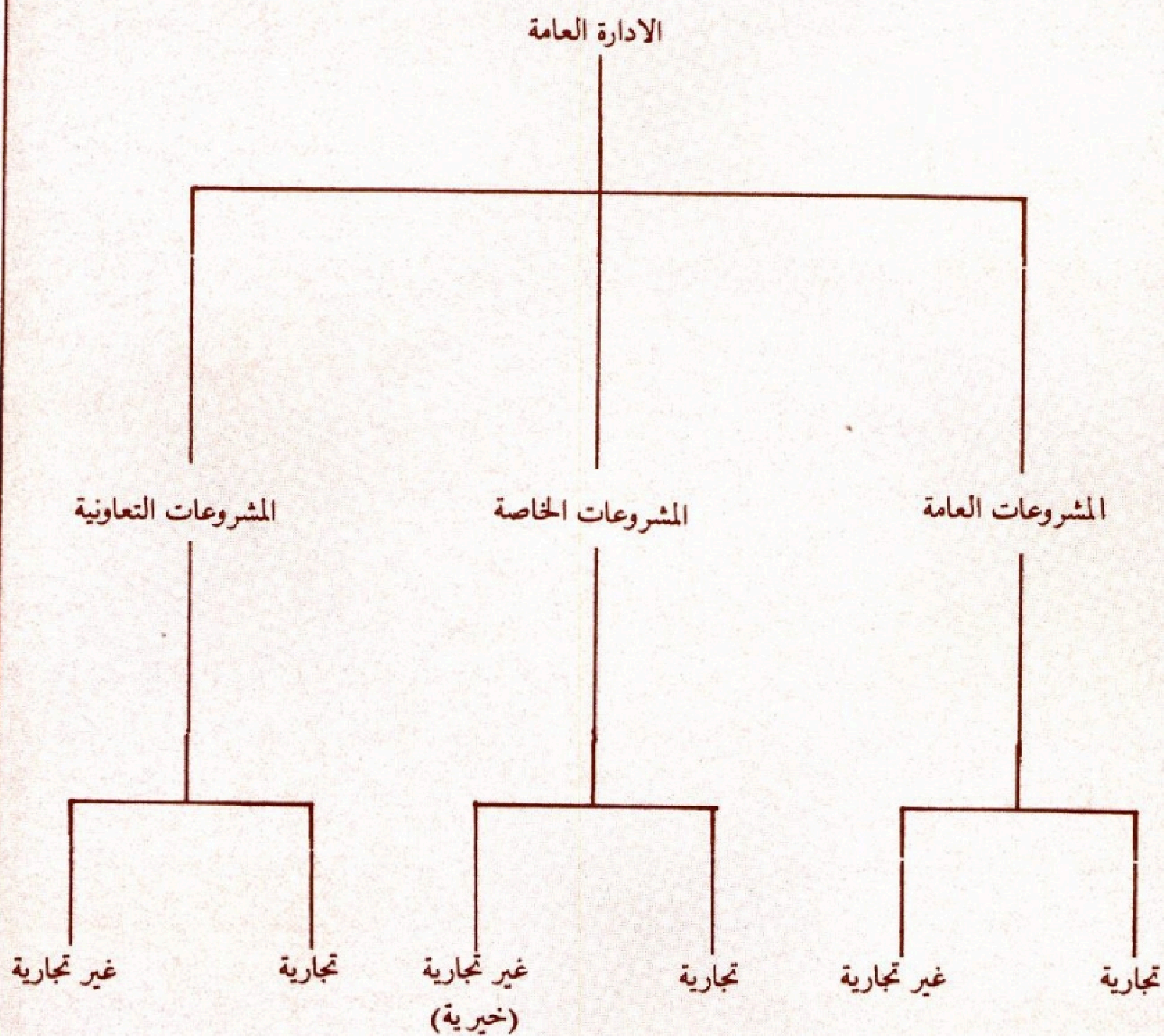
وإذا كانت الإدارة العـامـة هي أداة الـدولة في الإشراف على كافة نشاطات المجتمع وضبطها، فإن الدولة يجب أن تعهد إلى أداة أخرى، تابعة لها، غير الإدارة العامة، بمهمة القيـام بإدارة المشـروعـات العـامـة، وفقـاً لفلسفة وأساليب تنسجم مع متطلبات الاستثمار الاقتصادي والإنتاج المباشر.

إن مثـل هذا الفصـل التنظيمي يُمكِّن الإدارة العـامة من القيام بوظيفتها، وفي نفس الـوقت يتيـح للمشـروعـات العـامة، أسوة بالمشروعات التعاونية والخاصة، القيام بوظيفتها الاقتصادية دونما هيمنة أو تحكم، يشل قدرتها على القيام بالدور الذي يفترض أن تقوم به. ويتوجب على الدولة أن تمارس دورها باعتبارها المالك للمشروعات العامة من خلال أداة أو أدوات غير الإدارة العامة. وهذه الأداة أو الأدوات يجب أن تقوم بمهمتها على أساس فلسفة وأسـاليب تنظيميـة، تسمـح لها بحـرية الحركة والمبادرة، دون إلزامها بفلسفة الإدارة العامة وأساليبها القائمة على أساس ضبط عملية اتخاذ القرار باتباع اللوائح والإجراءات المحددة. وإذا كان المشـروع العـام كما وصفـه الـرئيس الأميركي الأسبق روزفلت، عند افتتاحه هيئة وادي تنسي: «*هو مشـروع يستمـد هيبتـه من قوة الحكـومة وفي ذات الوقت فإنه يملك زمام مبـادرة المشـروع الخـاص ومـرونتـه*»(٢)، فإنـه لا بد للمشـروع العام من توفر البيئة وتحقق الشروط المستندة الى فلسفة تسمح بالمبادرة وتتيح المرونة الكافية لتحقيق النتائج المطلوب إنجازها.

لذلـك، فإن الإقـرار بوجـود أسس موضوعية لتباين وجهات النظر وتعارض الآراء في بعض الأحيان، بين الوزراء وكبار موظفي الإدارة العامة من ناحية، ورؤساء وكبار المديرين

---

(٢) Encyclopaedia Britanica, Inc., The New Encyclpaedia, Chicago, 1976, Vol.15, P 201


شكل ٢/١
نطاق وظيفة الادارة العامة الاشرافية على نشاطات المجتمع
الادارة العامة
المشروعات العامة
المشروعات الخاصة
المشروعات التعاونية
تجارية
غير تجارية
تجارية
غير تجارية (خيرية)
تجارية
غير تجارية

التنفيذيين للمشروعات العامة من ناحية أخرى، هو شرط لازم لنجاح قيام الدولة بوظائفها المختلفة، ووسيلة فعالة لإتاحة الفرصة أمام كل طرف للدفاع عن حقه في النجاح. فالإدارة العامة تتركز مهمتها في التأكد من انسجام نشاط المشروعات، العامة والخاصة والتعاونية، مع المصلحة العامة، وعليها بالتالي القيام بالتوجيه اللازم لتحقيق هذه المصلحة العامة وحمايتها من الآثار الجانبية والسلبية لنشاط كافة المشروعات. والمشروعات العامة، لا سيما التجاري منها، يتوجب عليها العمل بعقلية المستثمر الاقتصادي الملتزم بتحقيق عائد يتناسب مع الاستثمارات التي يقوم بإدارتها. وإن اختلاف مسؤوليات كل مجموعة يتطلب أن تسود بينهما علاقات موضوعية. ومن هنا، فإن اختلاف مسؤوليات كل طرف عن مسؤوليات غيره، يسمح لكل منهما بالنجاح في مهمته دونما تبعية أو احتواء يؤدي إلى شل دور كل منهما، وأن هذا الاختلاف لا يتميز كثيراً عن الاختلاف بين مسؤولي الإدارة العامة ومسؤولي المشروعات التعاونية والخاصة. لذا، فإن الصراع الطبيعي الناشيء بينهما ينبغي له أن يتفاعل داخل إطار قانوني وتنظيمي، يجعل منه وسيلة لتطوير كافة النشاطات ورفع كفاءتها.

ويرى المؤلف أن الفصل التنظيمي بين الإدارة العامة والمشروعات العامة يجب أن يقوم على أساس اختلاف طبيعة الدورين ووظائف كل منهما. ويجب ألا يكون ذلك هرباً من تخلف الإدارة العامة، وتعقيد إجراءاتها، وعدم كفاءة أجهزتها. فإنه لو كان الدافع لفصل نشاط ما، هو مجرد الابتعاد عن الإدارة العامة، وتركها تعاني مشكلات فإنه، في مثل هذه الحالة، لن يكون مجدياً، وسوف تنتقل عدوى التعقيد والتخلف عاجلاً أو آجلا للمشروعات العامة. ولهذا، فإن تنوع وظائف الدولة وضرورة توفر الشروط التنظيمية اللازمة للقيام بها في أي اقتصاد مختلط هو هدف استراتيجي، يجب تحقيقه انطلاقاً من جدواه الذاتية، وليس مجرد تكتيك إداري، يرمي إلى عزل النشاطات الجديدة للقطاع العام عن الإدارة العامة، خوفاً من مغبة سوء الإدارة وتخلفها.

٢ مدى وضوح عملية الرقابة على المشروعات العامة وفعاليتها

بالرغم من أهمية رقابة المالك، أياً كان، على مشروعه وحقه المعترف به في القيام بهذا الدور الأساسي، إلا أن مصلحته ومسؤوليته الاجتماعية تحتمان أن تكون رقابته مجدية. ولكي تكون مثل هذه الرقابة مجدية، فإنه لا بد أن تكون منطلقاتها ووسائلها منسجمة، ومؤدية

إلى تسهيل مهمة المشروع في تحقيق الأهداف المطلوبة منه، وضمان حماية مسيرته من الانحراف. لذا، فإن حدود صلاحية أجهزة الرقابة ووسائل القيام بها يجب أن تكون واضحة، لا من الناحية القانونية فحسب، بل على صعيد الواقع العملي أيضاً. وللتعرف على مدى الرقابة وفعاليتها، وأثر ذلك على استقلال المشروعات العامة في المنطقة، فإننا نتناول في هذا القسم موضوع وضوح حدود صلاحيات أجهزة الرقابة وموضوع فعالية أساليب الرقابة وأجهزتها.

أ مدى وضوح صلاحيات أجهزة الرقابة

تعاني المشروعات العامة في المنطقة من عدم وضوح وظيفة الرقابة وتفاوت درجاتها من مشروع إلى آخر. ففي حين أن عملية الرقابة تكاد تشل حركة بعض المشروعات، وتحولها إلى مجرد أقسام تديرها الجهة التي تمارس الرقابة مباشرة، فإن دورها يكاد يتحول إلى مجرد إجراء شكلي بالنسبة لمشروعات أخرى. والخطير في أمر هذا التفاوت أن بعض المشروعات التي تنوء تحت وطأة أجهزة الرقابة وتدخلها المباشر هي أكثر المشروعات حاجة للاستقلال المنظم من خلال وجود دور إيجابي للرقابة. ومن أمثلة هذا بعض المشروعات العامة التجارية التي تتولى إدارتها عناصر محلية، وكذلك شركات النفط الوطنية المملوكة بالكامل للدولة والتي استعيدت ملكيتها من الشركات الأجنبية، أو من القطاع الخاص المحلي، باعتبارها صناعات استراتيجية. الأمر الذي يجعل من المنطقي أن تتمتع هذه المشروعات بقدر كافٍ من الاستقلال الذي يتناسب مع دورها الاستراتيجي في التحولات الاقتصادية، ومع ما كان متحققاً لها بالفعل في ظل هيكل ملكيتها السابق. هذا بينما تفتقر بعض المشروعات العامة إلى وجود أي نوع من الرقابة الفعلية عليها، ومن هذه المشروعات الشركات التي يساهم فيها شركاء أجانب، أو تديرها إدارة أجنبية، كما تشمل بعض المشروعات التي أنشئت بشكل يتيح لها أن تتجنب تعرض أجهزة الرقابة المركزية لها.

وإذا كانت درجة الرقابة في المنطقة تتفاوت تفاوتاً غير منطقي، فإن الجهات التي تتبعها المشروعات العامة تختلف من بلد إلى آخر، كما تختلف أيضا في البلد الواحد بالنسبة للمشروعات ذات الطبيعة الواحدة. ويوضح الشكل ٢/٢ تنوع الجهات، والمستويات التي قد تتبعها المشروعات العامة، وتكون مسؤولة أمامها مباشرة.

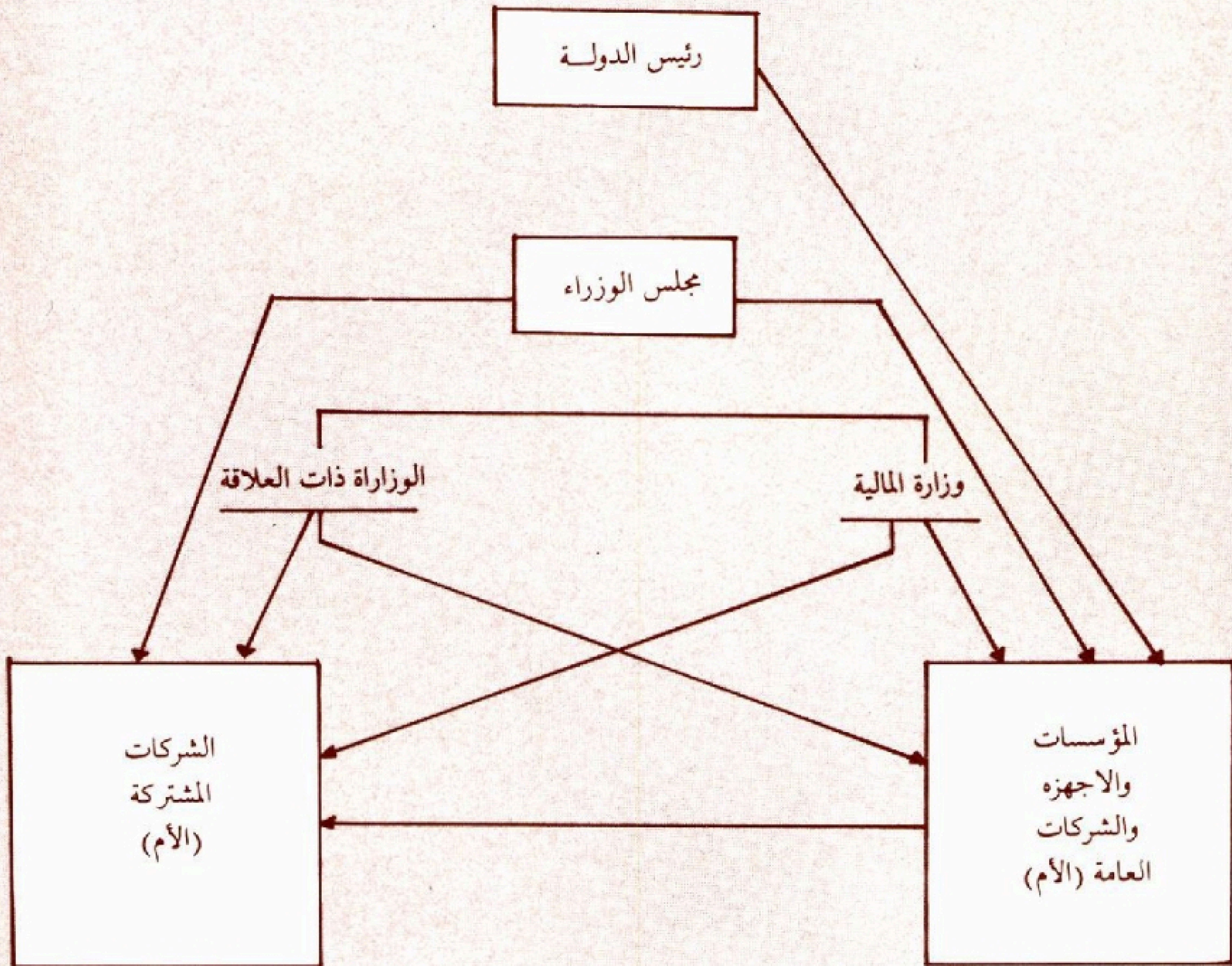
ويتضح من الشكل ٢/٢ أن المشروعات العامة ذات الطبيعة المتشابهة تتباين من حيث تبعيتها لرئيس الدولة أو لمجلس الوزراء أو للوزارة ذات العلاقة أو لوزارة المالية. وعلى سبيل المثال، فإن شركات البترول تختلف تبعيتها من بلد إلى آخر في المنطقة، ففي حين تتبع شركة أبوظبي الوطنية للبترول رئيس الدولة، ويرأس مجلس إدارتها ولي عهد أبوظبي، فإن المؤسسة العامة القطرية للبترول في قطر تتبع مجلس الوزراء بينما تتبع المؤسسة العامة للبترول والمعادن في المملكة العربية السعودية إداريا وزارة البترول والثروة المعدنية، ويرأس مجلسي إدارتيهما وزراء البترول في كلا البلدين. هذا، بينما تتبع شركة البترول الوطنية في البحرين وزارة التنمية والصناعة ويرأس مجلس إدارتها الوزير، وتتبع المؤسسة العامة الكويتية للبترول وزارة النفط ويرأس مجلس إدارها الوزير أيضاً. ومن ناحية أخرى، فإن اختلاف تبعية المشروعات ذات الطبيعة الواحدة داخل البلد الواحد هو اختلاف قائم وملموس أيضا، حيث نجد في المملكة العربية السعودية، مثلاً، أن بعض المؤسسات والشركات العامة تتبع الوزارات ذات العلاقة، بينما تتبع مؤسسات وشركات عامة أخرى فيها مجلس الوزراء كسابك مثلاً. وفي قطر بينما يتبع بعض المشروعات الوزارة المختصة مباشرة كشركة قطر للأسماك، فإن بعض هذه المشروعات يتبع مجلس الوزراء كشركة قطر للحديد والصلب.

وإذا كانت تبعية المشروعات العامة والأجهزة المسؤولة عنها تختلف بهذا القدر من الناحية القانونية، فإن الاختلاف من الناحية الواقعية أكبر وأكثر تعقيداً. فهناك كثير من المشروعات تكون إدارتها مسؤولة مباشرة أمام العديد من الجهات والمستويات، مما يتيح لكل جهة منها فرصة التدخل في شؤون إدارتها التنفيذية وإملاء توجيهاتها، متجاوزة في ذلك الجهة ذات العلاقة القانونية. ويصل هذا التدخل، في كثير من الأحيان، إلى حد إلغاء دور مجلس الإدارة ودور المسؤول الأول في المشروع أحياناً.

والواقع، أن مشكلة عدم تحديد أجهزة الرقابة، فضلاً عن مركزية اتخاذ القرارات في دول المنطقة، تحول دون تطبيق القوانين المنظمة، وبالتالي فإنها تجعل من استقلال المشروعات العامة أمراً لا يستند إلى اعتبارات موضوعية. مما قد يؤدي إلى وجود تباين كبير في درجة استقلال هذه المشروعات. وهكذا، فإنه انطلاقاً من عدم الثقة بإدارة مشروع ما، فإن صلاحياتها قد تحدد بشكل لا يسمح بفعاليتها. بينما تلغى ـ في نفس الوقت ـ أدوار أجهزة الرقابة المركزية فيما يتعلق بالمشروعات التي يتولى إدارتها أشخاص متمتعون بهذه الثقة.

شكل ٢/٢

الجهات والمستويات التى تتبعها المشروعات العامة فى المنطقة



هذا فضلا عن أن أجهزة الرقابة المركزية ذاتها تُعاني من عدم وضوح أدوارها وصلاحياتها من الناحية القانونية والفعلية. فبعض الجهات المالكة للأسهم لا تُميِّز بين كونها جمعية عمومية وكونها إدارة تنفيذية، مما جعل المسؤولين فيها يُخطئون في فهم أدوارهم ويتدخلون في الأمور اليومية للإدارة.

أما أجهزة دواوين المحاسبة، فإنها تبدو، أحياناً، عاجزة عن أداء دورها بالشكل المطلوب. أما المجالس التشريعية ولجانها، فإن فهمها لطبيعة دورها ليس بأفضل من فهم المسؤولين عن الجهات التي تملك الأسهم. وأخيراً، فإن الصحافة ليس لديها مصادر كافية للمعلومات الموثوقة التي من خلالها تتمكن من عرض الوضع الفعلي للمشروع، وليس في مقدورها لسبب أو لآخر أن تتقصى أوضاع المشروعات العامة.

وهكذا، فإن مسألة استقلال المشروعات العامة وحدود صلاحيات أجهزة الرقابة في المنطقة مسألة لم تُحدد بعد. وهذا ما أدى في كثير من الأحيان إلى إعطاء بعض المشروعات استقلالاً مبالغاً فيه في الأمور الثانوية، بينما حجب عنها هذا الاستقلال في الأمور الجوهرية.

ب فعالية أساليب الرقابة وأجهزتها

إن فعالية الرقابة تتحقق من خلال إنجازها لأهدافها. فما هي إذن أهداف رقابة المشروعات العامة؟ وما مدى فعاليتها من حيث تحقيق الغرض منها؟ إن المشروعات العامة في المنطقة تستهدف تنويع مصادر الدخل، وإيجاد فرص العمالة، وتسعى إلى استيعاب التقنية، وإعداد الكوادر الوطنية القادرة على إدارة النشاطات اللازمة لسد احتياجات الاستهلاك المحلي والتصدير بأقل التكاليف الممكنة. ومن هذا المنطلق، فإن فعالية الرقابة تقاس من خلال قدرة أجهزتها على توفير الشروط اللازمة وتوجيه المشروعات العامة توجيهاً إيجابياً يحقق ذلك. وتتحقق هذه الفعالية إذا ما نجحت الرقابة في تحديد الأهداف المرحلية للمشروعات، وإيجاد القيادات المناسبة، ومن ثم تقويم الأداء بشكل علمي وموضوعي، سعياً وراء الاستفادة من نتائجه، بما يُقرب المشروعات العامة من تحقيق غرضها.

وبذلك، فإن فعالية الرقابة تقاس بمدى فعالية الرقابة العامة ومدى كفاءتها. ومن المقابلات التي أُجريت مع المسؤولين عن المشروعات العامة اتضح لنا قصور وسائل الرقابة.

فعلى سبيل المثال، نجد أن الرقابة القائمة حالياً لم تمنع من انتشار نزعات فردية لدى كل من المشرفين الرئيسيين على المشروعات وأعضاء مجالس الإدارة والمديرين التنفيذيين (ملحق ـ د ١ / ٦). كما أن اختلاف وجهات النظر بين كل من مجالس الإدارة وبين الجهة المشرفة والإدارة العليا للمشروعات كان، إلى حد كبير، عديم التأثير، وأحياناً ذا أثر سلبي على قدرة المشروعات في تحقيق أهدافها (ملحق ـ د١ / ٨).

أما من حيث أثر أساليب اختيار مجالس الإدارة على حفز أعضائها الحاليين، أو الذين يُحتمل أن يُصبحوا أعضاء في المستقبل، فإن ٣١٪ ممن سُئلوا حول ذلك يعتقدون أن طريقة الاختيار عديمة التأثير، بينما يعتقد ٤١٪ من هؤلاء أن تأثيرها سلبي أكثر مما هو إيجابي (ملحق ـ د١ / ١٦). وأخيراً، فإن تأثير أي تقويم أو تدقيق خارجي للمشروعات العامة على مراكز أو على مكافآت رؤساء مجالس الإدارة وأعضائها والمديرين العموميين يكاد يكون معدوماً (ملحق ـ د١ / ٣٧). وتشير هذه الظواهر إلى عجز وسائل الرقابة الحالية عن التأثير على فعالية المسؤولين عن المشروعات العامة ومستوى كفاءتهم. أما فيما يتعلق بأثر الرقابة من حيث نتائجها، فإن ذلك يمكن رصده من خلال النظر إلى التكاليف المقارنة للإنتاج والأصول التي تشتريها أو تنشئها المشروعات العامة. كما يمكن النظر إليها من خلال مردود رأس المال أو القيمة المضافة للمدخلات Inputs الرئيسية، مقارنةً بمثيلاتها من المشروعات المشابهة.

وفيما يتعلق بضبط التكاليف وتخفيضها، فإن ٢٥٪ من المسؤولين ممن سُئلوا حول مدى نجاح المشروعات العامة التي يتولون إدارتها في تحقيق هذا الهدف أجابوا بأن مشروعاتهم قد نجحت في تحقيقه، بينما أكدت إجابة ٤١٪ أن المشروع ناجح إلى حد ما، وأكدت إجابة ٣٣٪ منهم أن المشروع ليس ناجحاً في تحقيق الحد الأدنى للتكاليف (ملحق ـ د ١ / ٣٢). أما فيما يتعلق بتكاليف إنشاء المشروعات الصناعية، فإنه بالرغم من إجماع المختصين بدراسة الجدوى الاقتصادية على قبول نسبة تكاليف للمشروعات الصناعية في المنطقة تزيد بحوالي ٥٠٪ عن تكلفة إنشاء مثيلاتها في أوروبا الغربية، إلا أنه من الناحية الواقعية كثيراً ما تكلفت مشروعات المنطقة نسبة أعلى من هذا بكثير، لدرجة أنها أحياناً تصل إلى ضعف أو أكثر من الضعف بالقياس إلى تكلفة أي مشروع مماثل في الدول الصناعية.

وبالنظر إلى أداء الرقابة من خلال الاطلاع على نتائج تشغيل المشروعات العامة التجارية، أخذاً بالاعتبار رأسمالها والموارد والإمكانيات المتاحة لها، فإننا نلاحظ بشكل عام

انخفاضاً كبيراً في أرباحها مقارنةً بأرباح المشروعات المماثلة والمنافسة لها. فصناعة النفط الوطنية، على سبيل المثال، والتي تم امتلاكها من أجل توجيهها لتحقيق أهداف اقتصادية واستراتيجية، ما زالت بكل أسف بعيدة عن تحقيق تلك الأهداف. ففي حين تُحقق شركات النفط العالمية أرباحاً خيالية من جَرَّاء تصنيع النفط الخام والمتاجرة به بعد شرائه من الشركات الوطنية، والتي كان من الممكن أن تقوم هي بذلك تدريجاً، نجد أن معدل العائد في شركات النفط الوطنية وكذا القيمة المضافة بالنسبة لبرميل النفط الخام المتوفر لها متدنية إلى حد كبير إذا ما قورنت بالقيمة المضافة التي تحققها شركات النفط العالمية(٣).

والقطاع الرئيسي الثاني، الذي نجد أن عائده متدنياً، يتمثل في المؤسسات المسؤولة عن إدارة وتشغيل الاحتياجات النقدية لدول المنطقة. فقد سبقت الإشارة في الفصل الأول إلى أن العائد النقدي لاستثمارات هذا القطاع قد انخفض من ١١٪ عام **١٩٧٢**م إلى **٥ر٧**٪ عام **١٩٧٧**م (٤).

من هذا، يتبين لنا قصور أجهزة الرقابة الحالية عن توفير الشروط اللازمة لنجاح المشروعات العامة وتوجيهها بشكل إيجابي. وانطلاقاً من أهمية توضيح دور الرقابة على هذه المشروعات، وتأثيرها على مدى تحقق الاستقلال الضروري لنجاحها، فإنه لا بد من التعرف على بعض الأمور التي تُشكل عقبات في نظام الرقابة الحالي بالمنطقة، وتتمثل في:

- الوصاية على المشروعات العامة.
- شكلية الرقابة.
- انعدام تأثيرها.

● الوصاية على المشروعات العامة

تنطلق أجهزة الرقابة في المنطقة من حق وصايتها على المشروعات العامة، ومن هنا، فإنها تميل إلى توجيه الإدارة التنفيذية توجيهاً مباشراً. ومثل هذا المنطلق يتعارض، ولا

(٣) على سبيل المثال، بلغت أرباح شركة شل العالمية حوالي ٦٠٠٠ مليون دولارا في **١٩٧٩**م، وهذا ناتج أساسا عن قيامها بالشراء والتصنيع والمتاجرة بحوالي **٣** مليون برميل من النفط الخام يوميا.

(٤) **MEES , 23rd April, 1979,P.10.**

شك، مع مبادىء الإدارة العملية، فضلاً عن أنه أدّى إلى عدم تحقيق استقلال المشروعات من الناحية الفعلية. والواقع، أن الشعور بحق الوصاية، من قِبَل أجهزة الرقابة، إنما هو انعكاس لفلسفة اجتماعية سائدة في مجتمعاتنا العربية، فالوصاية هي منطلق العلاقات الاجتماعية، وأساس التعامل التقليدي بين المستويات المختلفة في المجتمع، سواء أكان هذا بين رب الأسرة وأفرادها، أم بين المدرس والطالب، أم بين الحاكم والمحكوم.

●

تفتقر أجهزة الرقابة في المنطقة إلى التنظيم والقدرة القيادية والفعالية. فمن حيث دقة التنظيم وتحديد الجهات والمستويات، نلاحظ وجود تداخل فيما يتعلق بالجهات التي تتولى الرقابة، ووجود تكرار فيما يتعلق بقيام كل من هذه الجهات بعمل غيرها.

ومن حيث القدرة القيادية، فإن مستوى كفاءة كثيرين من الأشخاص المسؤولين عن أجهزة الرقابة وخبرتهم واهتماماتهم لا ترقى إلى مستوى ما هو مطلوب وواجب في الشخصية الموجهة.

وهذا ناتج عن حداثة تجربة هؤلاء، وافتقار مؤسسات الرقابة إلى فنون وأساليب الرقابة العلمية ونظمها. كما أن أغلب المسؤولين عن الرقابة هم في مستوى أقل خبرة وكفاءة من المسؤولين عن إدارة المشروعات العامة، وتغلب عليهم صفة المنفذين أكثر من صفة الموجهين.

ومن حيث الفعالية، فإن الرقابة الحالية على المشروعات العامة تقوم ـ أساساً ـ على رقابة الإجراءات وليس على رقابة النتائج. ومن هنا، فإننا نلاحظ إصراراً متزايداً، في أغلب الأحيان، على اتباع إجراءات لا تتناسب مع طبيعة المشروع، ولا تنسجم مع مبدأ إنشائه، باعتباره وحدة مستقلة من الناحيتين المالية والإدارية مما استوجب تعيين مجلس مختص لإدارة مثل هذا المشروع.

والواقع، أن أجهزة الرقابة لم تُؤكد على تحديد الأهداف المرحلية للمشروعات، وغالباً ما تغاضت عن حقها في تعيين الأشخاص المناسبين لإدارة المشروعات. كما أنها لم تعمل على إيجاد وتطوير أجهزة قادرة على تقويم الأداء بشكل إيجابي، يستهدف التأكد من

النتائج وتقويمها للأداء في ضوء الإمكانيات المتاحة لإدارة المشروع. وعوضاً عن هذا، **فإنها ركـزت على أسلوب الـرقـابة الإجرائية، على حساب رقابة النتائج، وبهذا تكون قد تحولت** إلى رقابة شكلية.

- **انعدام الأثر**

مما يؤكد قصور أجهزة الرقابة المركزية الراهنة عن أداء وظيفتها، الشعورُ العام بانعدام تأثيرها على مراكز الأشخاص المسؤولين عن إدارة المشروعات العامة ومكافآتهم (ملحق ـ د ٣٧/١). كما أن ضعف تأثيرهـا على إعـادة تنظيم المشـروعات أو أجهزتها هي، يقلل من الاهتمام بهذا نظراً لكونها، في هذه الحالة، وسيلةً غير فعالةٍ وغير مجدية.

مثـل هذه الأمـور تخلق، ولا شك، نوعـاً من الإحبـاط لدى المسـؤولـين عن أجهزة الـرقـابـة، وهذا ما يصرفهم عن تشخيص عقبات الأداء ومشكلاته الجوهرية ويدفعهم إلى التركيز على إجراءات الرقابة الشكلية، في محاولة منهم لمعالجة السلبيات جزئياً.

٣ آفاق البحث عن نظام فَعَّال للرقابة

إن إيجـاد نظـام فعـال ومجـد للرقـابة، يتطلب تحديد طبيعة النشاطات التي يجب أن يعهد بها لمشـروعـات عامـة. كما يتطلب طرح تصور لوظيفة الرقابة على المشروعات العامة وهيكلها التنظيمي المقترح.

أ تحديد طبيعة النشاطات التي يجب أن يُعهد بها لمشروعات عامة

إنه لمن الضروري أن تُوجد أُسسٌ موضوعية ومنطقية مقبولة، يتم على أساسها تحديد تبعيـة أي نشـاط عام للإدارة العـامـة، أو فصله عنهـا وتشكيل وحدة ذات شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، لتتولى إدارته ولا يجب، بأية حال من الأحوال، أن يكون الدافع لإنشـاء المشـروعـات العـامـة، كما سبقت الإشـارة، هو مجرد رغبة في الانسلاخ عن الإدارة العـامـة، من أجل الابتعاد عن الروتين الحكومي وبطء الإجراءات، أو تدني شروط الخدمة

وما إليها. بل إن قيام المشروع العام يجب أن يكون تعبيراً عن وجود نشاط عام يختلف من حيث طبيعة إنتاجه وغرضه وإيراداته، عن النشاطات التي تقوم بها الإدارة العامة مباشرة.

ولمزيد من إيضاح طبيعة النشاط الذي يجب أن يُعهد به إلى أي مشروع عام في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط، فإنه يتحتم الاسترشاد بتعريف يقوم على أساس طبيعة إنتاج النشاط والغرض منه، ومدى كفاية إيراداته لسد نفقاته. ويرتكز هذا التعريف على كون المشروع العام كياناً قانونياً مستقلاً تمتلكه كلية أو تمتلك أغلب أسهمه جهة عامة، تقوم بتشغيله كوحدة إنتاج مباشر بغرض توفير سلع وخدمات أساسية، تتمتع بقيمة نقدية، تكفي لسد النفقات الجارية للمشروع، بالإضافة إلى استهلاك رأس المال ومخصصات الاحتياطيات القانونية على الأقل (المشروع العام غير التجاري)، أو بغرض القيام بإنتاج يستهدف تحقيق ربح (المشروع العام التجاري). وهذا التعريف يُضيِّق نطاق النشاطات التي ينبغي أن تكون على شكل مشروع عام، نظراً لأنه يستبعد النشاطات العامة ذات الإنتاج المباشر في حالة عدم التزامها بتحقيق إيراد مباشر يغطي تكاليفها. ويقع ضمن هذه النشاطات المستبعدة، في الوقت الحاضر، أغلب نشاطات المنافع والمرافق العامة القائمة في دول المنطقة، حيث إنها مازالت تعتمد في سد نفقاتها الجارية، بشكل شبه مطلق، على إيرادات النفط بدلاً من اعتمادها على إيراداتها الذاتية. وهذا التحديد على ما يبدو فيه من اختلاف، مقارنة بأوضاع المنافع والمرافق العامة في دول العالم الأخرى، له ما يبرره نظراً لوضع المنطقة الخاص. فبينما يُتوقع أن تسد هذه المنافع العامة في دول العالم الأخرى نفقاتها الجارية بالإضافة إلى استهلاك رأس المال والاحتياطيات القانونية على الأقل، فإن إيراداتها المباشرة في دول المنطقة لا تمثل سوى نسبة ضئيلة من نفقاتها الجارية. لذا، فإن إعطاءها الشخصية القانونية المستقلة والاستقلال الإداري والمالي، في الوقت الذي تقوم فيه ميزانية الدولة بتحمل معظم نفقاتها، هو أمر غير مقبول من دوائر الحكومة ووزاراتها. لأن مثل هذا الاستقلال يبدو وكأنه محاولة للانسلاخ عن نظام الخدمة المدنية وشروط التوظيف، وأصول الإجراءات المطبقة في الإدارة العامة. ولكي نتجنب نموروح العداء بين المشروعات العامة وأجهزة الإدارة العامة فإن التعريف الذي حددناه يستبعد النشاطات العامة ذات الإنتاج المباشر من حظيرة المشروعات العامة، إلى أن تُنظم بشكل يوجب عليها تدريجيا أن تسد نفقاتها الجارية بالإضافة إلى استهلاك رأس المال ومخصصات الاحتياطيات القانونية.

والتعريف الذي سبق أن اقترحناه يستلزم توافر شرطين أساسيين في أي نشاط عام، حتى يتسنى تنظيمه على شكل مشروع عام. هذان الشرطان هما:

١ **أن يقوم هذا النشاط بإنتاج مباشر،** أي أن يقوم بنشاط يمكن تحديد المستفيد من إنتاجه بشكل واضح، يسمح بتحميل المنتفع ثمن المنفعة المتحققة له مباشرة. هذا الشرط ينطبق على المنافع العامة، كالماء والكهرباء والبريد والبرق والنقل والمواني... إلخ، كما ينطبق على وكالات وبنوك التنمية والتسليف وغيرها من المؤسسات المالية والاستثمارية، إلى جانب انطباقه على كافة المشروعات العامة التجارية وفي نفس الوقت فإنه لا ينطبق على النشاطات التي يكون معظم إنتاجها غير مباشر كالوظائف التقليدية للدولة، والوظائف الوقائية مثل الخدمات الصحية والثقافية والتعليمية وخدمات حماية البيئة.

٢ **أن يهدف النشاط، من حيث المبدأ، إلى تحقيق إيرادات مباشرة،** تكفي لسد نفقاته الجارية، بالإضافة إلى استهلاك رأس المال ومخصصات الاحتياطيات القانونية. والمقصود بالإيرادات المباشرة هنا القيمة النقدية التي يكون المنتفع مستعداً لدفعها والتي تبرر، في العادة، للمشروع إنتاج وتوصيل السلعة أو الخدمة إلى المستهلك.

ب وظيفة الرقابة على المشروعات العامة وهيكلها التنظيمي المقترح

سبقت الإشارة إلى أن الدولة تقوم بنوعين من الرقابة على المشروعات العامة:

- **رقابة الدولة باعتبارها حامية للمصلحة العامة**

وتقوم بها من خلال أجهزة الإدارة العامة، وهي ليست قاصرة على المشروعات العامة وحدها، وإنما تشمل أيضا كافة نشاطات المجتمع بما فيها المشروعات الخاصة والمشتركة والتعاونية.

- **رقابة الدولة باعتبارها مالكاً للمشروعات العامة**

ويختلف غرض هذه الرقابة وفلسفتها ووسائلها عن الأولى، الأمر الذي يتطلب وجودهما في نفس الوقت، ويُحتم ألا يكونا مندمجين في جهاز واحد.

فرقابة المالك يُفترض فيها التأكد من أن النتائج التي يحققها المشروع ترقى إلى مستوى الأهداف التي وظفت الاستثمارات بغية تحقيقها. وهي لذلك تهتم أساساً بالنتائج

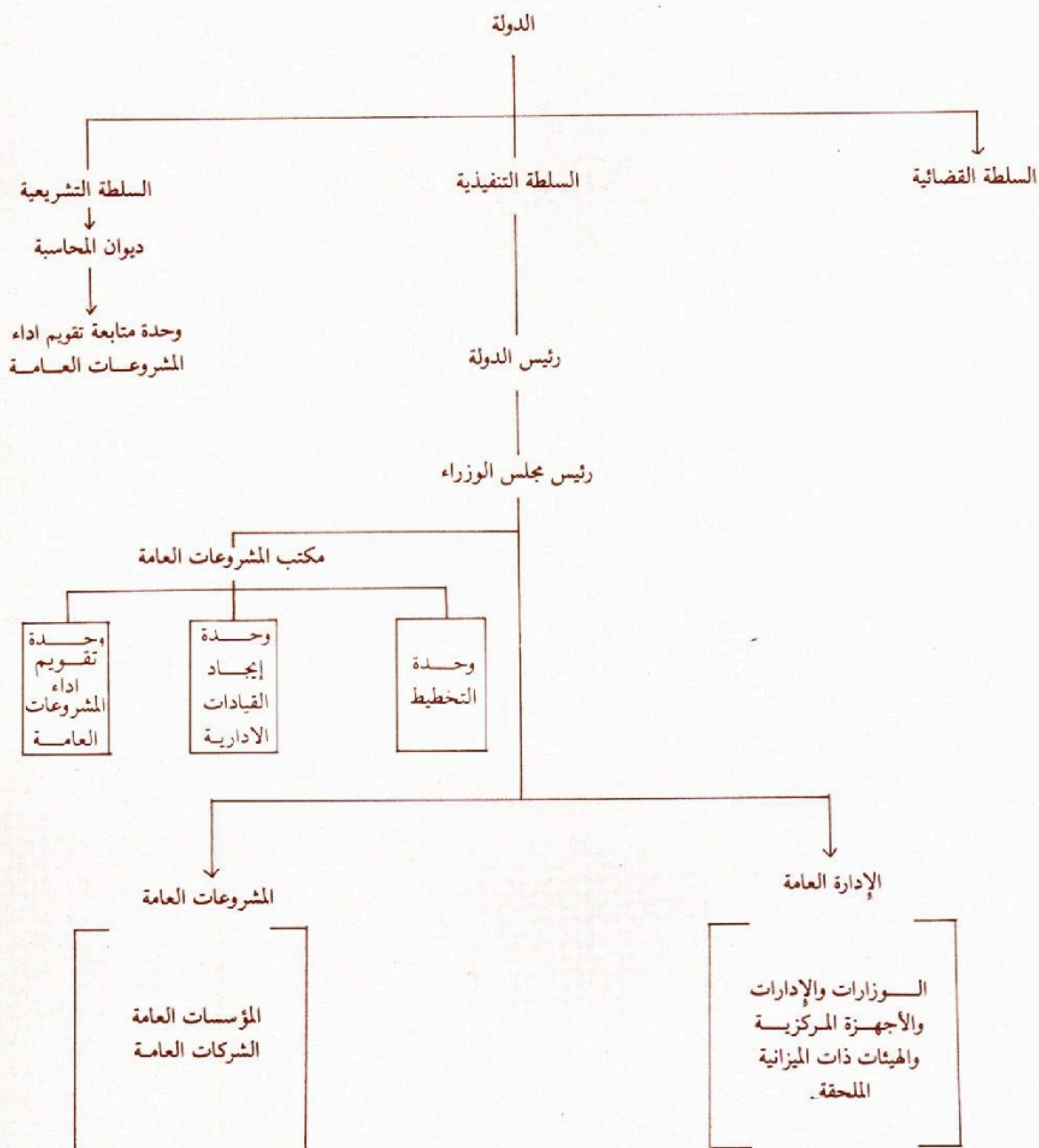
المتحققة، وليس بالكيفية التي يجب اتباعها من أجل تحقيق النتائج. وتركز هذه الرقابة على توفير البيئة والشروط والموارد اللازمة للمشروع، من أجل تمكينه من رفع كفاءته الإنتاجية وتحقيق أعلى مردود مالي واقتصادي ممكن، مقارنة بالموارد المادية والبشرية المتاحة له.

والمالك يسعى إلى تحقيق أهدافه من خلال النتائج التي تحققها مشروعاته، وفقا للنظم والقوانين السائدة في المجتمع. ولذلك، فإنه من الطبيعي أن يتجه المالك إلى التركيز على توفير رقابة إيجابية مجدية، تهتم بالنتائج وتدعم روح المبادرة والإبداع، اللازمة لمواجهة التحديات التقنية والإدارية والاقتصادية التي تواجهها المشروعات المعاصرة.

ومع التطورات التقنية والاقتصادية الحديثة كَبُرَ حجم المشروعات. وانفصلت الإدارة عن الملكية، وأصبح دور المالك محدداً بثلاثة مجالات، يمارسها من خلال الجمعية العمومية أو ما يناظرها. **أول** مجال من هذه المجالات وأهمها: اختيار الأشخاص المناسبين وتفويضهم لإدارة المشروع نيابة عن المالكين. **والثاني**: يتمثل في التَيَقُّن من وجود سياسة عامة، تحدد أهدافاً مرحلية يمكن التأكد من تحقيقها. **وثالث** هذه المجالات: تقويم الأداء من خلال النظر إلى النتائج المتحققة، مقارنة بالأهدف المحددة وبالتالي المثوبة أو العقوبة بناءً على هذه النتائج.

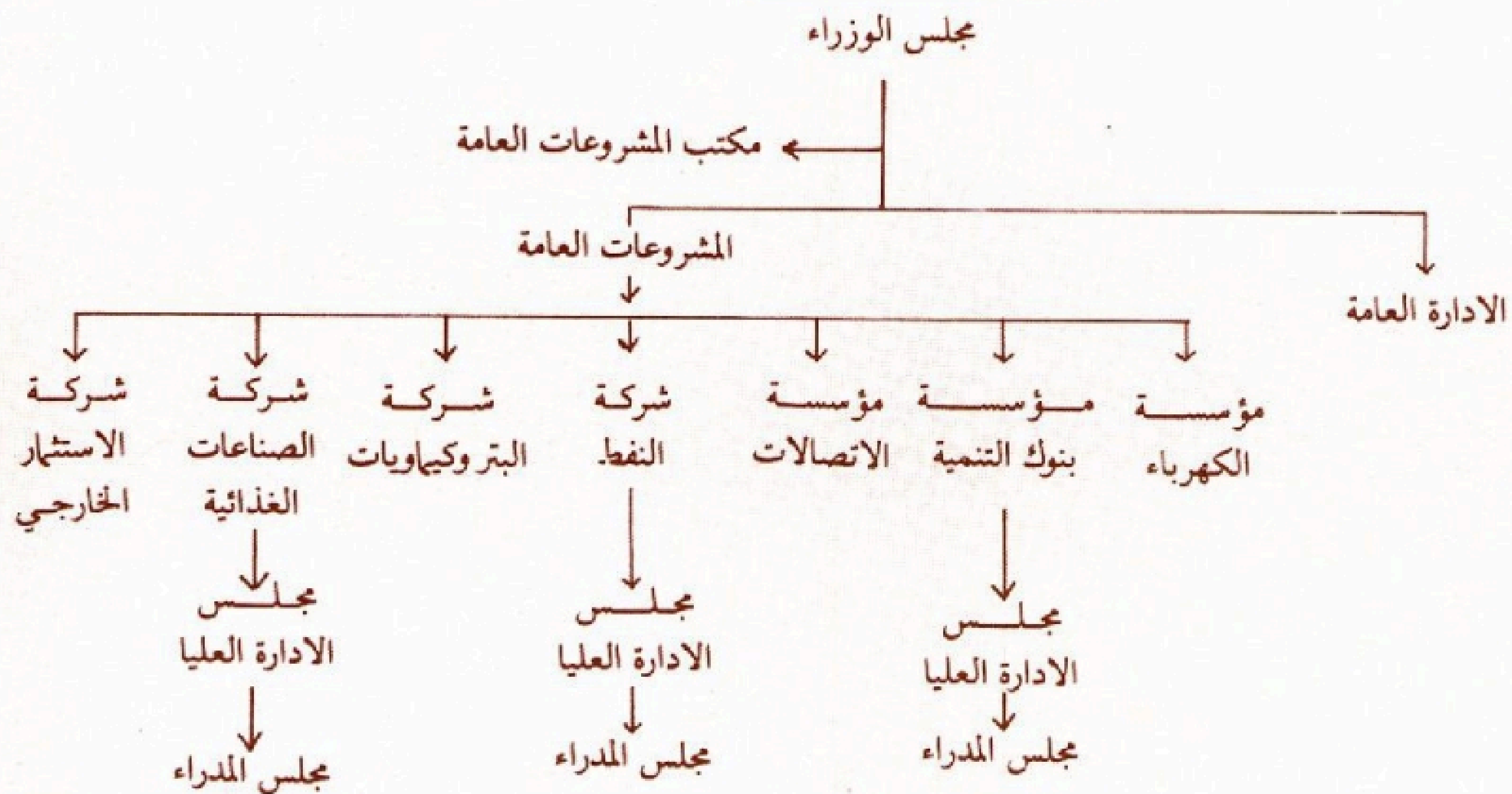
وحتى يتسنى للمشروعات العامة أن تُؤدي دورها الاقتصادي، فإن رقابة الدولة، باعتبارها مالكاً للمشروعات العامة، لا يجب أن تختلف كثيراً عن رقابة أي مالك لمشروعاته. فالدولة أنشأت المشروعات، وفصلتها عن الإدارة العامة، وأعطتها الشخصية المعنوية، بحكم اختلاف هذه المشروعات من حيث الغرض، وطبيعة النشاط، والقدرة على سد النفقات من إيراداتها المباشرة، وبذلك أوجبت الدولة عليها إدارة شؤونها الداخلية، بالطريقة التي تُمكِّنها من تحقيق النتائج المطلوبة منها. ومن هنا، فإن فلسفة الدولة من الرقابة التي تمارسها على المشروعات العامة، وأساليب هذه الرقابة، يجب أن تكون منسجمة مع مبررات إنشاء المشروعات العامة، وتكليف إدارة مستقلة لتوجيهها بدلاً من ترك ذلك ضمن أجهزة الإدارة العامة من وزارة أو إدارة.

لذلك، فإن أول ما يجب توفيره للمشروعات العامة في المنطقة، هو فصل تبعيتها المباشرة لوزارة أو لوزير، ثم إيجاد نظام للرقابة العامة عليها يوفر لها الحد الضروري من الاستقلال. وهناك أكثر من شكل تنظيمي يتيح تحقيق ذلك إذا ما توفرت الإرادة. وانطلاقاً

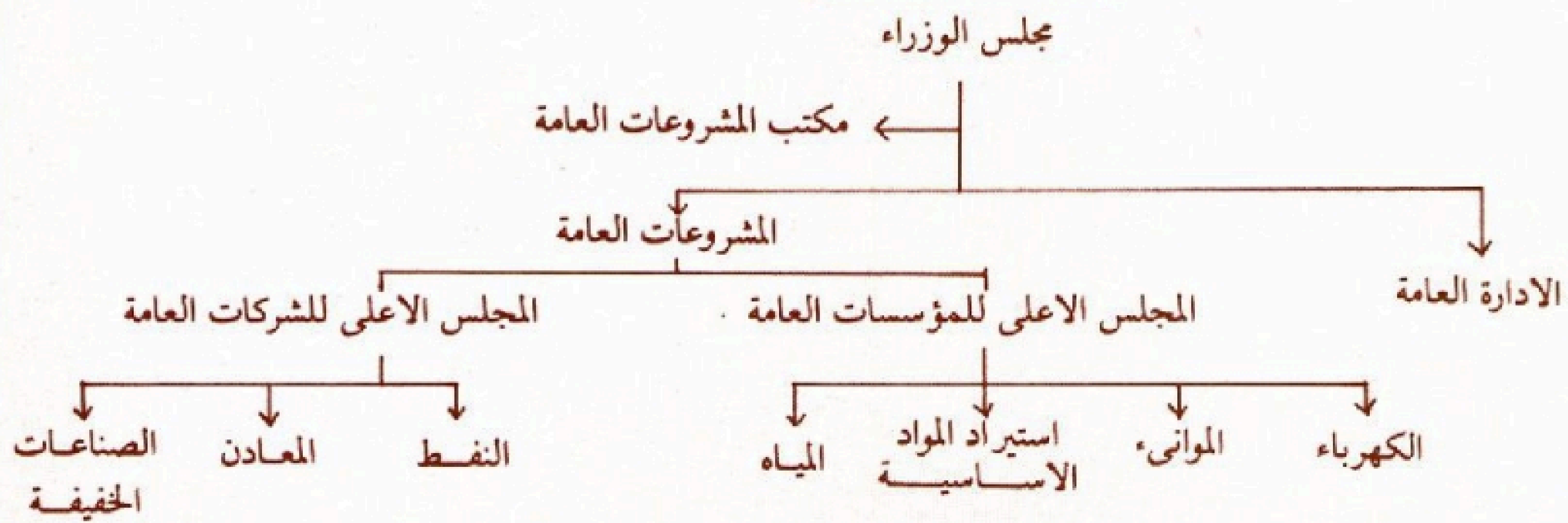

شكل ٣/٢
موقع المشروعات العامة وعلاقتها بأجهزة الدولة الأخرى
الدولة
السلطة القضائية
السلطة التنفيذية
السلطة التشريعية
ديوان المحاسبة
وحدة متابعة تقويم اداء المشروعات العامة
رئيس الدولة
رئيس مجلس الوزراء
مكتب المشروعات العامة
وحدة التخطيط
وحدة إيجاد القيادات الادارية
وحدة تقويم اداء المشروعات العامة
الإدارة العامة
الوزارات والإدارات والأجهزة المركزية والهيئات ذات الميزانية الملحقة.
المشروعات العامة
المؤسسات العامة
الشركات العامة

شكل ٢/٤
البدائل المقترحة لهيكل تنظيم الرقابة على المشروعات العامة

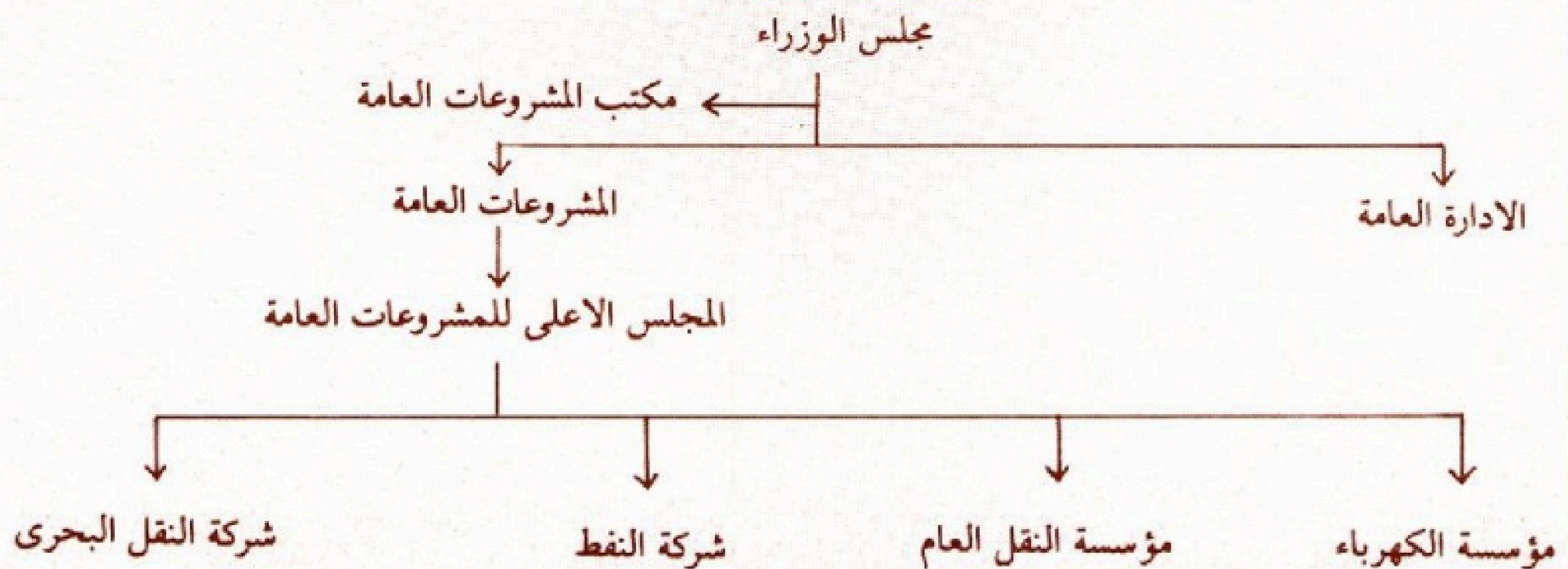
البديل (أ)



البديل (ب)



البديل (ج)



من وضـع المنطقـة، ونـدرة الكفـاءات فيها، فإن نظام الرقابة المقترح يجب أن يرتكز أساساً على التبسيـط والـوضـوح والحـزم والاهتـمام باختيـار الأشخـاص والنظـر للنتائج، أكثر من الاهتـمام بالقيـود الإداريـة، وكثـرة الإجراءات، وتعدد مستويات الإشراف والرقابة وسيادة روح المجـاملة. وفي الشكلين (٢/٣)، (٢/٤) نقـترح موقـع المشروعات العامة وعلاقاتها بأجهزة الدولة، ثم نطرح بدائل مقترحة لهيكل تنظيم الرقابة على المشروعات العامة.

يتضـح من الشكـل ٢/٣ أن المـوقـع المقـترح للمشـروعات العامة وعلاقاتها بأجهزة الدولة الأخرى يقوم على الأسس التالية:

١ المشروعات العامة تابعة للسلطة التنفيذية

وتتميـز هذه التبعيـة بشـرطـين: **أولهـما**، أن المشروعات العامة لا تتبع الإدارة العامة وبـالتـالي فإنهـا ليست تابعـة لوزارة أولوزير، وإنما تتبع مجلس الوزراء مباشرة. **وثانيهما**، أن تبعية المشروعات العامة لمجلس الوزراء، تختلف عن تبعية أجهزة الإدارة العامة له فالتبعية فيما يتعلق بالمشروعات تبعية غير مباشرة حيث يقوم مجلس الوزراء بتكليف مجلس مختص لإدارتها.

ويجب أن يسـاعـد مجلس الـوزراء في القيام بمهامه في هذا الصدد سكرتارية فنية غير تنفيـذيـة، تسمى مكتب المشـروعات العامة (Bureau of Public Entreprises) ويتفرغ عن هذا المكتب ثلاث وحدات متخصصة، تتضافر، فيما بينها، لمساعدة مجلس الوزراء في القيام بما يلي:

- وضع مؤشرات التخطيط وسياسات التوجيه والتنسيق الخاصة بالمشروعات العامة.
- إيجاد قيادات إدارية والمساعدة في عملية اختيارها.
- تقـويم أداء المشـروعات العامة العليا للإدارة بشكل موضوعي ومتابعة تقويم أداء المشروعات بناء على الغرض المحدد لها ورفعه للسلطات التشريعية من خلال مجلس الوزراء.

٢ المشروعات العامة وعلاقتها بالسلطة التشريعية

يجب أن تتـوفـر للسلطـة التشـريعيـة وسيلة لمتـابعـة تقويم أداء المشروعات. ووسيلة

السلطـة التشـريعيـة لتحقيق ذلـك، تتمثـل في تشكيـل لجنـة خاصة للمشروعات العامة، بالإضافة لما يمكن أن يقوم به ديوان المحاسبة مباشرة أوعن طريق وحدة متخصصة في متابعة تقويم أداء المشروعات العامة.

٣ تتحـدد صلاحيـات أجهزة الإدارة العامة في الرقابة على المشروعات، بحكم كونها حامية للمصلحة العامة، أسوة بحق رقابتها الشاملة على كافة النشاطات الأخرى للمجتمع.

٤ إنـه لمن الضـروري أن يتعـرف الـرأي العـام على أداء المشـروعـات العامة. ويمكن للرأي العـام أن يُتـابـع هذا من خلال الصحافة ووسائل الإعلام والنشر والدراسة، ولكي تكون هذه المتابعة فعالة ومفيدة، فإنه لا بد من توفر شرطين هما حرية الكلمة المسؤولة وتوفر المعلومات الصحيحة بصورة ميسرة، وتوفر الوثائق والإحصاءات بشكل منتظم.

ويمكن من خلال الاستعانة بالشكل (٢ / ٤) أن نطرح تصوراً عاما للبدائل المقترحة وبعض الأسس التنظيمية التي يستند إليها هذا التصور، وهي ما نستطيع إجماله فيما يلي :

١ إن البدائل الثلاثة كلها تؤكد على تبعية المشروعات العامة لمجلس الوزراء مباشرة.

٢ إن البـدائـل الثـلاثـة تختلف من حيث درجـة المـركـزية، ففي حين تتبع كل مؤسسة أو شركة مجلس الوزراء مباشرة في البديل (أ)، تنقسم المشروعات العامة في البديل (ب) إلى قسمـين رئيسيـين هما، **قسم المؤسسات العامة** (المشروعات العامة غير التجارية) **وقسم الشـركـات العامة** (المشروعات العامة التجارية) ويشرف على كل منهما مجلس أعلى للادارة. أما البديل (ج) فإنه يتطلب قيام مجلس أعلى واحد لجميع المشروعات العامة تتبع له كافة المؤسسات والشركات العامة.

٣ أن تُنظم المشـروعـات العـامـة بمـوجب قانـونـين شاملين، أحـدهما ينظم المشـروعـات العـامـة غير التجـاريـة، والآخر يُنظم المشروعات العامة التجارية، وأن تحدد أشكال المشروعات، وعلاقتها وصلاحيات مجالسها المختلفة ومسؤولياتها.

٤ أن تتركز مسؤولية الرقابة على المشروعات العامة في المجلس أو المجالس العليا للإدارة التي يجب أن تتخذ شكلاً يتمتع بوظيفة تماثل وظيفة الجمعية العمومية ومجلس المحافظين أو الأمناء

٥ أن يتكون مجلس أو مجالس الإدارة العليا من عدد كافٍ من الأعضاء الحائزين على ثقة مجلس الوزراء، ومن ذوي الكفاءة والسمعة الطيبة، ومن المتعاطفين مع المشروع العام والمؤيدين لدوره في التنمية الاقتصادية. كما يجب أن يكون أغلبهم غير متفرغين فيما عدا نائب أو نواب الرئيس الذين يتولون منصب أو مناصب العضو المنتدب في المؤسسات أو الشركات العامة التابعة. ومن المستحب أن يجتمع مجلس الإدارة العليا من مرتين إلى أربع مرات في السنة الواحدة فقط، ويتولى الوظائف التالية:

- اعتماد الأهداف المرحلية والسياسة العامة للمشروع أو المشروعات التابعة.
- تعيين وإعفاء نائب أو نواب الرئيس والعضو أو الأعضاء المنتدبين من داخل المجلس أو من خارجه كلما اقتضت الحاجة ذلك.
- اعتماد الخطط لتخصيص الموارد المالية المتاحة، وإنشاء المشروعات الجديدة، أو تصفية المشروعات الفاشلة.
- تعيين وإعفاء مجالس المديرين في المشروعات التابعة.
- مراجعة تقويم أداء المشروع أو المشروعات الأم والمشروعات التابعة.
- تعيين سكرتارية فنية وتحديد صلاحياتها حسب مقتضيات الحاجة.

٦ أن يقوم مجلس الإدارة العليا بتعيين مجلس أو مجالس المديرين في المشروعات التابعة له، وتكليف نائب الرئيس أو أحد نواب الرئيس ليكون رئيساً لمجلس المديرين وعضواً منتدباً. ويكون للعضو المنتدب دور القيادة يساعده في هذا المجلس أعضاء كلهم أو أغلبهم مديرون تنفيذيون متفرغون.

٧ أن تُحدد لكل مشروع أهداف مرحلية معينة، تعبر عن الغرض العام الذي أنشىء من أجل تحقيقه، وأن تُنشأ فيه وحدة نظامية لتقويم الأداء وتحديد النتائج حسب نظام فعال ومعبر عن حقيقة أدائه.

٨ يستند التصور الذي طرحناه فيما سبق على عدم التمييز بين المشروعات العامة غير التجارية والمشروعات العامة التجارية من حيث الرقابة الخارجية للمالك. وتبقى هناك بعض الفروق التي تتطلبها طبيعة المشروعات نفسها. ومن هذه الفروق إيجاد نوع من التنسيق بين المشروعات العامة غير التجارية، والإدارة العامة وذلك عن طريق تعيين بعض كبار مسؤولي الجهات المختصة في الإدارة العامة في عضوية مجالس الإدارة العليا، والفارق الثاني يتمثل في ضرورة اختلاف نظام الحوافز وشروط الخدمة وغيرها من النظم الإدارية والمالية في المشروعات العامة التجارية عن مثيلاتها في المشروعات العامة غير التجارية. ويتمثل كذلك في سهولة التعرف على كفاءة أداء المشروعات العامة التجارية من خلال العائد الذي تحققه، بينما يصعب، أحياناً، التعرف على كفاءة أداء المشروعات العامة غير التجارية بحكم أن غرضها الأساسي توفير سلع وخدمات أساسية تعبيراً عن سياسة عامة وليس تعبيراً عن دافع تجاري.

وبعد، فإن محاولة استشراف آفاق وأسس نظام فعال ومُجْدٍ للرقابة على المشروعات العامة يحتاج إلى الكثير من العمل في سبيل استيعاب التجربة الراهنة لدول المنطقة ومحاولة إيجاد الحلول المناسبة لمشكلاتها وذلك بهدف إيجاد شروط تحقق للمشروعات العامة فيها فرص النجاح.

والتصور السابق لعلاقات وهيكل تنظيم الرقابة على المشروعات العامة في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط يتطلب توفر شرط أولى لازم لإمكانية تحقيقه. هذا الشرط يتمثل في توفر إرادة كافية لدى القيادة السياسية والقيادات الإدارية، تسمح بتطبيقه على صعيد الواقع العملي. ومثل هذه الإرادة يجب أن تلتزم بالبحث عن صِيَغٍ تنظيمية فعالة وتسمح بنمو روح النقد الذاتي والتقويم الموضوعي.

الفصـل الثالث

إيجاد قيادات إدارية ذات كفاءة

■ الوضع الحالي للقيادات الإدارية ■ أهمية تعبئة الكوادر المحلية وإعدادها وشروط تحقيقها ■ إمكانية ترشيد سبل إيجاد القيادات الإدارية

إن مسألة إيجاد قيادات إدارية ذات كفاءة للمشروعات العامة في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط مسألة تحتل مكان الصدارة. ذلك لأن رفع كفاءة أداء تلك المشروعات رهن بتحققها. ويتوقف إيجاد مثل هذه القيادات وفعاليتها على موضوعية أسس اختيارها من ناحية، وعلى مدى توفر سياسة إيجابية قادرة على تعبئتها وإعدادها وحفزها من ناحية أخرى.

ولا بد لمجتمعات المنطقة في سعيها إلى إيجاد الشروط وتوفير البيئة الملائمة لعملية التنمية، من أن تراجع السياسات والأساليب الحالية. كما يتوجب عليها أن تُكثِّف جهدها من أجل التعرف على الإمكانيات القيادية، والعمل على تطوير القيادات المتاحة، وتوفير الشروط اللازمة لفعاليتها، وتعميق مساهمتها أملاً في تقدم المنطقة.

هذا وسنتناول الجوانب المتعلقة بإيجاد القيادت الادارية الملائمة للمشروعات العامة في المنطقة من خلال النقاط الرئيسية التالية:

- الوضع الحالي للقيادات الإدارية.
- أهمية تعبئة الكوادر المحلية وإعدادها وشروط تحقيقها.
- إمكانية ترشيد سبل إيجاد القيادات الإدارية.

١ الوضع الحالي للقيادات الإدارية

تحتاج القيادات الإدارية للمشروعات العامة في المنطقة لكثير من الشروط اللازمة لنجاحها. وهذا ما يستتبع ـ بالضرورة ـ التعرف على طريقة اختيارها، وسبل إعدادها، وتدرجها، وتعميق تجربتها. كما يتطلب التعرف على مدى الارتباط بين كيفية مكافأتها ومدى تحقيقها للنتائج المرجوة.

أ اختيار القيادات الإدارية

ليست لدى الجهات المختصة باختيار القيادات الإدارية، وفي الوقت الحاضر، معلومات منظمة عن الأفراد المؤهلين، كما أن عملية اختيار القيادات فيها لا تقوم على أسس إدارية واضحة. فضلاً عن أن هذه العملية لا تتم بواسطة جهاز أو أجهزة متخصصة، ولا يعهد بها إلى لجنة اختيار مختصة، بل إنها تتم في الغالب دون توفر الأسس العلمية التي يستند عليها هذا الاختيار، مما يجعلها أقرب إلى التأثر بالاعتبارات الشخصية منها إلى التأثر بالاعتبارات الموضوعية. وقد أدى هذا كله إلى إضعاف قدرة هذه القيادات، وأثّر على جدارتها بالسلب.

ولقد اتضح من نتائج المقابلات التي أُجريت مع عدد من المسؤولين عن المشروعات العامة في دول المنطقة (ملحق د ١/١٠ ـ ١/١٥) أنه لا يوجد لأي جهة أو لجنة مركزية متخصصة دور في عملية اختيار القيادات الإدارية، وأن ٥٥٪ من هؤلاء المسؤولين قد عُيِّنوا من قبل السلطات العليا مباشرة (مجلس الوزراء أو رئيس الدولة) و١٠٪ قد عُيِّنوا من قبل الوزراء أو الوزارات المتخصصة (١/١٠). كما تَبَيَّنَ من خلال الإجابة على سؤال آخر أن ١٠٪ فقط من المسؤولين يعتقدون أن رئيسهم المباشر له دور في تعيينهم، بينما يعتقد بقية المسؤولين (٩٠٪) أن جهات أخرى كانت المرشحة لهم (١/١١). وأفاد ٥١٪ من المسؤولين أنهم لم يكونوا يتوقعون التعيين وأنهم عرفوا عنه قبل مدة تقل عن الشهر من تاريخ تعيينهم. كما أفاد العديد منهم أنهم لم يعرفوا عن تعيينهم إلا بعد اتخاذ القرار (١/١٢). وأفاد ٣٧٪ فقط من المسؤولين أن خبرتهم السابقة قبل التعيين مفيدة جداً، بينما تراوحت إجابة البقية بين مفيدة (٤٣٪) ومفيدة بعض الشيء (١٨٪) وغير مفيدة (٢٪) (١/١٣). وفي

سؤال ختامي حول جدارة أعضاء مجالس الإدارة، أفاد (١٠٪) أنها كافية جدا وأجاب ٥٥٪ أنها كافية، ولكن يمكنه أن تكون أفضل، بينما أجاب ٣١٪ أن جدارة أعضاء مجالس الإدارة أقل من كافية، و ٤٪ أجابوا بأن الجدارة غير كافية على الإطلاق (ملحق د ١/٣٨).

وتشترك دول المنطقة في حاجتها لوجود أجهزة متخصصة ونظم علمية يتم على أساسها اختيار القيادات الإدارية للمشروعات العامة. ويعي كثير من المسؤولين عن اختيار القيادات مدى هذه الحاجة، ويتخوفون من آثار عدم معالجتها مع تزايد عدد المشروعات العامة وكبر حجمها ودورها الاقتصادي المتزايد. كما يشعر بعضهم بتراكم الأعمال على مساعديهم، وبعدم استطاعتهم التعرف على عناصر قيادية أخرى. وهذا الوعي بأهمية توسيع دائرة اختيار القيادات الإدارية وترشيد أسس هذا الاختيار لدى بعض المسؤولين، يقابله عدم تقدير كافٍ لأهمية عملية الاختيار عند بعض آخر منهم. وهذا ما سمح بظهور بعض المحاولات في النشاطات التي يشرف عليها الوزراء المهتمون بالإصلاح الإداري. إلا أن هذه المحاولات مازالت مبنية أساساً على الاجتهاد الشخصي لهؤلاء الوزراء، مما يجعلها عرضة للتغير.

وعادة يتم اختيار القيادات الإدارية في دول المنطقة من قبل عدد محدود من كبار المسؤولين المثقلين بالأعباء ومن ذوي الاهتمامات المتشعبة. ويتم الاختيار، في الغالب، بناءً على الثقة الشخصية التي قد يكون مصدرها ناتجاً عن توصية أو تفضيل شخصي.

وهذا الأسلوب في الاختيار ليس مقتصراً على اختيار رؤساء مجالس الإدارات فحسب، وإنما يتعداه إلى اختيار أعضاء هذه المجالس وكذلك المدير التنفيذي أو العضو المنتدب.

وإذا كان أسلوب اختيار القيادات الإدارية، والذي يستند على الثقة الشخصية هو الأسلوب الوحيد في كل من البحرين وقطر والإمارات، فإن كلًّا من الكويت والمملكة تطبق أحياناً أساليب أخرى في الاختيار. وعلى سبيل المثال، فإن في المملكة اتجاهاً ملحوظاً يتمثل في تعيين أعضاء مجالس الإدارة بناء على مناصبهم الحكومية، كممثلين للنشاطات التي يعملون فيها. كما يلاحظ تعيين بعض المهنيين ورجال الأعمال رغبة في توسيع قاعدة الاختيار وتنويع مصادر القيادات الإدارية. وفي الكويت، بدأت مسألة اختيار القيادات الإدارية

تأخـذ أبعـاداً جديـدة وتستحـوذ على اهتـمام أكـبر . فمن حيث مصادر القيادات، تزايدت عمليـة اختيـار من يعملون داخـل المشـروعـات العـامـة، وأصبح أعضاء مجالس الإدارات والمديرون التنفيذيون أكثر معرفة بطبيعة هذه المشروعات ومتطلباتها من الأشخاص الآخرين الـذين يُعَيَّنـون من داخـل الـوزارات والإدارات الحكـومية. أما من حيث أسلوب التعيين، الـذي يتم بمقتضـاه اختيـار مجالس إدارة المشروعات العامة الكبيرة، فإن مجلس الوزراء في الكويت بدأ يطالب الوزير المختص بتبرير اختياره للمرشحين على أساس أهليتهم. وكثيراً ما يرشح الوزراء الآخرون أسماء غير الأسماء التي تم ترشيحها من قبل الوزير المختص، كي يتاح لمجلس الوزراء فرصة اختيار أكثر موضوعية.

يتضـح مما سبق، أن أسلوب اختيـار القيـادات الإداريـة في دول المنطقة مازال يستند على أسـاس دائـرة المعـرفـة، وعلى الثقـة الشخصيـة. وهذا الأسلوب كان له مبرر مقبول بادىء الأمـر عنـدما كانت متطلبات الاختيار غير معقدة، وعندما كان العدد المتاح للاختيار يقع ضمن دائرة المعرفة الشخصية والاحتكاك الشخصي للمسؤول عن هذا الاختيار. أما الآن، وبعـد أن تعقـدت متطلبـات الاختيـار، وتعـدد الأشخـاص الذين يحتمل أن يكونوا مؤهلين للمركز القيادي، وأصبح أكثرهم خارج مجال الاحتكاك الشخصي للمسؤول عن قرار الاختيار، فإن هذا الأسلوب أصبح بحاجة إلى مراجعته وإعادة النظر فيه.

ب إعداد القيادات الإدارية

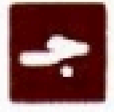
إن مسألـة إعـداد قيادات إدارية مناسبة للمشروعات العامة في المنطقة مسألة تتطلب مزيـداً من الاهتـمام، فحتى الآن مازال الانتـماء العـائـلي، أو حيـازة الشهـادة الأكاديمية أو كلاهما معـاً يُعـدان من أهم متطلبـات شَغل مناصب الإدارة العليا. ولم تتوفر، بعد، سياسة ثابتة فيما يتعلق بإعداد القيادات الإدارية. وإذا كان الإعداد المنهجي يتطلب تعبئة الكوادر الوطنية، وتمريرها ضمن مسار وظيفي يكشف عن إمكانياتها، ومواصلة صقل مواهبها وتنمية قدراتهـا ضمن بيئـة عمـل مشجعـة، فإن عملية إعداد مثل هذه القيادات الإدارية مازالت تحتاج إلى كثير من هذه العناصر.

ومن المؤكد أن تعبئة الكوادر الوطنية اللازمة لقيادة المشروعات العامة قد تأثَّرت بقلة عدد السكـان، وقلة عدد المـؤهلين علميـاً منهم، كما أن هذه العمليـة قد وُجهت بعقبـة

رئيسية، تمثلت في صعوبة جذب عدد كافٍ من المؤهلين علمياً للعمل في المشروعات العامة. فهذه المشروعات، في الواقع، تقع بين مجالين للعمالة أكثر جذباً منها، وهما مجال العمالة في كل من الإدارة العامة والقطاع الخاص.

هذا فضلاً عن أن إعداد القيادت الإدارية اللازمة للمشروعات العامة، بشكل منظم ومستمر. يكاد يكون معدوماً في الوقت الحاضر. وباستثناء بعض الشركات، مثل شركة البترول الوطنية وشركة الصناعات البتروكيماوية في الكويت، وشركة الصناعات الأساسية في المملكة، فإن معظم المشروعات العامة لم تعد كوادر وطنية كافية لإدارتها، وإنما اعتمدت إما على موظفي الإدارة العامة أو على كفاءات إدارية من الخارج. وفي الغالب، فإن اختيار أعضاء مجالس الإدارة ورؤسائها، وكذلك الأعضاء المنتدبين فيها، يتم من داخل أجهزة الإدارة العامة دون إعداد وتأهيل مسبقين، الأمر الذي يجعل بعضهم يلجأ إلى التجريب غير الضروري، ونقل أساليب الإدارة العامة ونُظمها إلى هذه المشروعات الإنتاجية. والقيادات الإدارية التي وصلت إلى المشروعات العامة من خلال عملها بالإدارة العامة قيادات غير معدة بالدرجة المطلوبة، كما أنها كثيراً ما تكون مثقلة بالمهام الأخرى. فمثل هذه القيادات كثيراً ما تبتعد عن القيام بوظيفتها الأساسية المُتمثلة في وضع السياسة العامة واختيار المديرين التنفيذيين ومراقبة اللوائح وتطويرها، ثم تقويم الأداء، وتزج بنفسها في الأمور التنفيذية اليومية للمشروعات مما يعرقل سيرها. وبالرغم من أن بعض الكليات والمعاهد الإدارية ما زالت تسعى إلى وضع برامج لتطوير كبار موظفي الإدارة العامة، إلا أن الاستفادة من هذه البرامج لم تكتمل بعد بالصورة المرجوة. وأخيراً، فإن مثل هذه القيادات الإدارية غير معتمدة على المشروعات التي تتولى مسؤولية إدارتها، نظراً لأن مستقبل أفرادها وتدرجهم الوظيفي مرتبطان بالإدارة أو بالوزارة التي قدموا منها، دون أن يكونوا معتمدين على مدى نجاح المشروعات التي كُلِّفوا بإدارتها.

ومما يؤسف له، أن مسألة إعداد قيادات إدارية للمشروعات العامة ممن يعملون فيها مسألة مازالت محدودة ومحصورة في بعض المشروعات. كما يلاحظ، بشكل عام، أن الوصول إلى قيادات المشروعات العامة يكون أسهل للعاملين في وزارات الدولة من زملائهم العاملين في المشروعات العامة (انظر ملحق د ١/١٣).

 فعالية نظام الحوافز

يفتقـر نظـام الحوافز الراهن في المشروعات العامة في دول المنطقة إلى الفعالية، نتيجة لعـدم وجـود آليـة مؤثرة تنطلق من مبدأ ربط المكافأة بالجهد والنتائج. لذا، فإنه بالرغم من تمتع القيادات الإدارية بالكثير من الميِّزات المعنوية والامتيازات المادية، إلا أن ما يخلقه ذلك من حافز وما يؤدي إليه من استجابة، لم يصل بعد إلى مستوى يوفر ظروفاً إيجابية كافية لحفز هذه القيادات. وترجع أسباب هذا إلى عدد من العوامل، بعضها يتعلق بقوى الجذب التي توفـرهـا الإدارة العـامـة والقطـاع الخـاص، وبعض آخـر منهـا يتعلق بانعـدام وجود أسس موضوعية تحكم نظام المكافآت والحوافز المادية والمعنوية داخل المشروعات العامة.

وتتمثـل قوى الجـذب المتـاحـة ، خارج نطاق المشروعات العامة، في فرص الكسب السهل والسريع، التي يُتيحها القطاع الخاص، بما يوفره من فرص شبه مضمونة في نشاطات المضـاربـة واحتكـار الـوكالات وكفالات الشركات الأجنبية، الأمر الذي جذب العديد من ذوي الكفـاءات والمتعلمـين، وركـز اهتـمامهم وتـوجههم لتحقيق مصالحهم الذاتية. ومنذ مطلع السبعينـات، وقـوة الجـذب تتـزايـد، ونتيجـة سحـر جاذبيتها فإن كثيراً من الشباب المتعلمـين أبنـاء المنطقـة قد تحولوا إلى القطاع الخاص في محاولة منهم للاستفادة من الظروف التي خلقتهـا الطفـرة النقـديـة. وهي الطفرة التي نتج عنها تركز الثروات بشكل شبه خيالي. وإذا كان القطاع الخاص قد لعب دوراً في جلب الشباب إليه، فإن الإدارة العامة قد لعبت دوراً أكـبر من ذلـك بكثـير، حيث إنهـا لم تجذب ذوي الطمـوح المالي فحسب، بل جذبت أيضـاً الطـامحـين للسلطـة والنفـوذ والهيبـة، والـراغبـين في العمل السهل والتدرج الوظيفي السـريـع. لذلـك، فإنـه ليس من الغـريب أن تفتقر المشروعات الصناعية والمالية، البالغة الأهمية، للخريجين، بينما يتكدس مئات منهم في عدد من الأجهزة الحكومية. ولم يقتصر هذا الجـذب من قبـل الإدارة العامة على خريجي الجامعات، بل تعداه ليشمل الشباب الذين لم يُنهوا تعليمهم الجامعي، والذين كان بالإمكان أن يُشكلوا صلب كادر المشتغلين والملاحظين في المشروعات الإنتاجية. ومما هو جدير بالذكر، أن الحوافز المتاحة خارج المشروعات العامة ليست مبنيـة على أسس موضـوعيـة، ولا هي مرتبطـة بقـدرات الأفراد على المبادرة الخلاقة وتطوير الكفاءة، وإنما هي ميِّزات تكاد تكون مضمونة التحقيق بحكم شغل الوظيفة والأقدمية.

ومما يعقد المشكلة، أن العديد من الأفراد تمكنوا من الجمع بين الميزات التي يتيحها النشاطان، وأصبحوا يجمعون بين الكسب الوفير من جَرَّاء العمل في القطاع الخاص وبين النفوذ والهيبة والعمل السهل والتدرج الوظيفي السريع. وهي الميزات التي تتيحها الإدارة العامة للعاملين فيها.

وفي نفس الوقت الذي تكون فيه قوى الجذب في الإدارة العامة والقطاع الخاص مغرية جداً، فإن اضطراب نظام الحوافز في المشروعات العامة يُسهم في طرد القيادات الإدارية وتعويق نموها. فالمكافآت المالية، بالرغم من كونها معقولة إذا ما أُخذت بشكل مطلق أو إذا ما قورنت بالمكافآت المالية خارج دول المنطقة، ما تزال غير فعالة إذا ما نظرنا إليها بشكل نسبي، أو نظرنا إلى الكيفية والأسلوب اللذين تُنفذ بهما. كما أنها تُمثل، في الغالب، مبالغ مقطوعة ومتماثلة في كافة المشروعات، ولا تكاد توجد بينها وبين النتائج المتحققة صلة وثيقة. هذا إلى جانب انخفاضها النسبي، مما يجعل بعض الإداريين يتطلعون إلى مصدر إضافي للدخل مثل الحصول على عضوية المزيد من مجالس الإدارة واللجان أو الانغماس الخطِر في الأعمال الخاصة، الأمر الذي يشتت جهدهم ويؤثر سلبياً على ولائهم للمشروعات التي كُلفوا بإدارتها. أما فيما يتعلق بالحوافز المعنوية، فإن عدم فعاليتها يرجع إلى عدم وجود شروط موضوعية، تربط بين سجل إنجاز الفرد وتدرجه القيادي، كما يرجع أيضا إلى عدم وجود نظام مجدٍ لتقويم أداء الأفراد، ومعاقبة المسيئين، ووجوب مكافأة المُجدِّين منهم في نفس الوقت. لذلك، فإن معاقبة المسيء يمكن اعتبارها بحق مكافأة فعالة للمُجدِّ.

هذه العوامل التي أدت إلى طرد الكفاءات من المشروعات العامة وجذبتهم إلى قطاع الإدارة العامة والقطاع الخاص، أدت بالتالي إلى إضعاف القيادات الإدارية المتاحة، وجعلت من مسألة تنمية قدراتها بما يتسق مع متطلبات المشروعات الاقتصادية الكبيرة والحديثة مسألة شديدة الصعوبة، مما يجعل مثل هذه المشروعات في دول المنطقة تُعاني من نقص كمي وكيفي في القيادات الإدارية، ومن المتوقع أن تزداد معاناتها في المستقبل إذا لم يتم الانتباه إلى أهمية فعالية نظام الحوافز. ولقد ظهر شعور القيادات الإدارية بعدم كفاية الحوافز الحالية في المشروعات العامة واضحاً من خلال المقابلات التي أجريت (انظر ملحق د ٣٨/١). فقد عَبَّر ١٦٪ فحسب من المشاركين عن اعتقادهم بأن الحوافز الحالية كافية جداً، و**٢٢**٪ بأنها كافية ولكن يمكن أن تكون أفضل، بينما عبر **٥٣**٪ بأنها أقل من كافية

و١٠٪ منهم بأنها غير كافية على الإطلاق. هذه الإجابات التي تعكس شعوراً سائداً لدى المسؤولين عن إدارة المشروعات العامة تدل على عدم فعالية النظام الراهن للحوافز وتطرح أهمية تغييره جذرياً كي تتحقق لهذه المشروعات الحيوية إمكانيات جذب وإعداد القيادات الإدارية اللازمة والاحتفاظ بها لفعالية عملياتها وكفاءتها.

٢ أهمية تعبئة الكوادر المحلية وإعدادها، وشروط تحقيقها

إن مهمة إيجاد قيادات محلية للمشروعات العامة في المنطقة، يجب النظر إليها باعتبارها أحد الأهداف الاستراتيجية، وبالتالي فإن العمل على تذليل العقبات التي تقف في طريقها، وإيجاد الشروط اللازمة لتعبئة هذه القيادات وإعدادها يجب أن تكون من بين الأولويات ' ئيسية لإدارة التنمية في دول المنطقة.

أ أهمية قيادة الكوادر المحلية للمشروعات العامة

تكتسب مسألة تعبئة وإعداد الكوادر المحلية اللازمة لإدارة المشروعات أهميتها من الدور الحاسم الذي يُتطلب من هذه المشروعات أن تُنجزه في الفترة القصيرة المتاحة لبدء عملية التنمية في المنطقة. فدور المشروعات العامة في تنمية الأقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية، كما تَبينَّ في الفصل الأول، يتمثل في خلق الهياكل الأساسية وبناء الهيكل الإنتاجي وتطوير القوى البشرية اللازمة للقيام بالإنتاج والتي تشكل القيادات الإدارية عقلها المدبر الذي يحقق لها عملية استيعاب التقنيات المتطورة والفن الإداري الحديث. وانطلاقاً من هذا الدور الاستراتيجي والقيادي، فإن تعبئة الكوادر الوطنية وإعدادها من أجل قيادة المشروعات العامة مسألة جوهرية يتوقف على تحقيقها مستقبل التنمية الاقتصادية والبشرية. وإن مسؤولية قيادة هذه المشروعات تفرض على من يتولاها أن يكون صاحب موقف، يتخذ القرارات والمبادرات، ويتحمل المسؤولية، ويكون قادراً على أن يختلف مع معارضيه في الرأي، وأن يتمكن من الدفاع عن قراره في وجه من قد يختلفون معه. وهذه الخاصية للقيادة الإيجابية تستوجب وجود قيادات قادرة على التصدي والدفاع عن حق هذه المشروعات في توفير البيئة والشروط اللازمة لنجاحها. لذلك، يجب أن تكون هذه القيادات على قدم المساواة مع الوزراء وكبار المسؤولين في الإدارة العامة وفي القطاع الخاص، وأن

تتمتع بمركز اجتماعي مستقر يسمح لها بإبداء وجهة نظرها والدفاع عن مصلحة المشروع دون الخوف من عاقبة مثل هذا الموقف. وبطبيعة الحال، فإنه ليس بمقدور الأفراد الوافدين أن يؤدوا مثل هذا الدور. فهؤلاء الوافدون، لا سيما إلى الجزيرة، لا يتمتعون بشروط المكانة المستقلة في المجتمع بما يُمكّنهم من الدفاع عن آرائهم ومبادراتهم، ولا يتوفر لهم الاستقرار الكافي الذي يربط مستقبلهم بمستقبل المشروعات التي يُعهد إليهم بإدارتها. كما أن بعض الوافدين إلى المنطقة، جرياً على ما هو سائد، يأتون بقصد الكسب السريع، مما يجعلهم عرضة للإغراءات، التي قد تؤدي بهم إلى التفريط في مصلحة المشروعات، مقابل ضمان استمرار وظائفهم وتوطيد علاقاتهم الشخصية. وفي مقابل هذا، فإن بعض الوافدين إلى المنطقة، وخاصة العرب منهم، قد حاولوا أن يؤدوا الدور الذي يُفترض في القائد الإداري تأديته، فكان أن وُوجهوا بعقبات كثيرة لم يتيسر لهم التغلب عليها. وتدل شواهد الحال على أن ابن البلد أكثر قدرة على الدفاع عن رأيه، وأكثر ارتباطاً بمستقبل المشروع الذي يعهد إليه بإدارته. هذا بالاضافة إلى أن الوضع الوظيفي في أي بلد يحتم أن يكون عماد الإنتاج فيه وكوادره القيادية من بين أبنائه.

من هذا المنطلق، فإن مسألة تعبئة الكوادر الوطنية وإعدادها لقيادة المشروعات العامة مسألة جوهرية، يجب أن تنال ما تستحقه منن أولوية واهتمام. وعلى هذا الاساس فإن التعرف على العقبات التي تحول دون ذلك، والسعي إلى تذليلها يشكلان معاً حجر الزاوية في تهيئة الشروط اللازمة لأن تؤدي المشروعات العامة دورها الاستراتيجي في التحول الاقتصادي لدول المنطقة.

والواقع، أن هناك عدة عقبات موضوعية تعترض تعبئة الكوادر الوطنية:

أولاها وجود عجز حاد وملموس في الكوادر المؤهلة، نتيجة لحداثة التعليم من جانب، وقلة عدد السكان من جانب آخر فضلاً عن أن تجربة مجتمعات المنطقة في الاتصال بالمجتمعات المتقدمة تجربة ما تزال غير بعيدة زمنياً. وتتمثل **ثانية هذه العقبات** في سياسة التوظيف السائدة بأجهزة الإدارة العامة. الأمر الذي أدى إلى توظيف معظم الخريجين في وزارات الدولة ودوائرها، على حساب حاجة المشروعات العامة إليهم. أما **العقبة الثالثة** فتتمثل في افتقار المشروعات العامة إلى خطط ومراكز ومؤسسات لإعداد القيادات الإدارية اللازمة، وهذا ما يعوق تَوجُّه كفاءات عديدة إلى العمل في المشروعات العامة. **ورابعتها**،

حالة الإحباط التي يصاب بها كثيرٌ من ذوي الكفاءات التي تعمل في المشروعات العامة مما يؤدي بهم إلى الهجرة خارج قطاع المشروعات العامة.

هذا ومن الممكن أن نقلل من الآثار السلبية لهذه العقبات إذا ما عولجت عملياً، وتأكدت الرغبة لدى مجتمعات المنطقة في الخروج من وضعها الراهن المتمثل في تَحَوُّل أبنائها إلى مستهلكين، يعتمدون على غيرهم في إدارة شؤونهم وفي تلبية طموحاتهم الاستهلاكية.

لذا، فإن أهمية إعداد كوادر محلية لإدارة المشروعات العامة تنبع أساساً من ضرورة قيام أبناء المنطقة بتسيير شؤونهم بأنفسهم. كما تهدف إلى إيجاد الأساس الجوهري لاستمرار الحياة على هذه البقعة الغالية من الوطن العربي بعد نضوب النفط.

ب معالجة العجز في الكوادر المحلية المدربة

تعاني المنطقة من عجز واضح في وجود قيادات إدارية محلية مدربةٍ تتولى إدارة المشروعات الكبيرة والمتطورة. فهذه المشروعات، بالإضافة إلى عددها المتزايد وضخامة حجمها، لا تُعد مشروعات جديدة على المنطقة فحسب، بل إن أكثرها جديد على الوطن العربي بشكل عام. وبالتالي، فإن البحث عن المواطن المؤهل، فنيًا وإدارياً، لقيادتها بما يستلزمه مثل هذا التأهيل من ممارسة عملية لمدة كافية، يعني التسليم بعدم إمكانية قيادة مثل هذه المشروعات ذات الأهيمية الاستراتيجية لفترة طويلة. ومن هنا، فإن الوضع الراهن يستوجب نظرة عملية جديدة، تنطلق من الإيمان بأهمية قيادة مثل هذه المشروعات، في المدى المتوسط، من قِبَل كوادر محلية، يتم تعبئتها بأسلوب يتناسب مع أهميتها، ويتم إعدادها وفقاً لخطة تتناسب مع درجة الاستعجال والإلحاح في ضرورة إيجادها.

والمنطقة، وإن كان ينقصها وجود العدد الكافي من مواطنيها المدربين القادرين على قيادة المشروعات العامة، إلا أنه لا يعوزها وجود إمكانيات معقولة من الكوادر الإدارية المحتملة. ومن حقنا أن نتفاءل بوجود هذه الإمكانيات إذا ما تذكرنا أن خلفية مجتمعات هذه الأقطار بما جُبلت عليه من حياة بدوية غير مستقرة، وأنشطة بحرية تمتد علاقاتها خارج مجتمعاتها المحلية، قد فرضت على إنسان المنطقة أن يُصارع الظروف المعيشية المحيطة

والمتغيرة. وهذا ما يُؤكد دور مبادرة الإنسان العربي ـ الخليجي، وحسن تصرفه ودرجة اجتهاده في تحديد مسار مستقبله. ولعل هذا ما يُفسر قيام المجتمعات التجارية في المنطقة، ونمو الأنشطة البحرية ذات العلاقة الممتدة إلى خارج البلد الواحد، وكذلك نمو وتعاقب البيوتات ذات الثروة والنفوذ في مجتمعات لا يتوفر فيها من الموارد الطبيعية سوى النذر اليسير. وعلى ضوء هذا، فإننا نستطيع القول بأنه من الممكن التعويل على هذه الخاصية التاريخية لإنسان المنطقة، المؤكِّدة لمكانة الإدارة في حياته، وذلك من أجل توفير كوادر قيادية محلية، تضطلع بأعباء قيادة المشروعات العامة.

إن عملية تعبئة الكوادر القيادية وإعدادها للمشروعات العامة، بالرغم من المصاعب التي تواجهها في المدى القصير والمتوسط، يمكن تحقيقها خلال فترة قصيرة نسبياً، إذا ما أمكن التركيز على الأمور الثلاثة التالية:

- تحديد الصفات التي ينبغي توافرها في القيادات المحلية
- تحديد المصادر المتاحة لتعبئة الكوادر الوطنية
- ترشيد نظام الحوافز في قطاع الإدارة العامة والقطاع الخاص.

١ الصفات التي ينبغي توافرها في القيادات المحلية

يتطلب الوضع الراهن في المنطقة تعبئة وإعداد قيادات إدارية محلية متنوعة، ذات مستوى عالمي رفيع بحيث تكون قادرة على تخطيط وتشييد وتسيير عدد كبير من المؤسسات الاقتصادية الكبيرة والمعقدة تقنياً في فترة قصيرة نسبياً. وفي مثل هذا الوضع، تتعذر تنمية المهارات المطلوبة بشكل طبيعي مماثل لما هو جار في مختلف مناطق العالم. وبالتالي، يحتل عامل الاستعداد الفطري القيادي لدى الأفراد الذين يُراد تعبئتهم وإعدادهم المركز الأول بين العوامل التي يجب توفرها في هذه الكوادر المحلية. فحيث يتساوى الجميع في الخبرة والتجربة المتخصصة، وحيث لا يوجد سجل طويل من الأداء يمكن الركون إليه في عمليات التعبئة، فإنه لا بد من أن تبرز الصفات المعبرة عن نوعية كل فرد منهم، بوصفها معياراً رئيسياً، يُعتمد عليه في التأهيل المكثف للقيادات الإدارية المحلية. ، ويمكن في هذا الصدد، الإشارة إلى عدد من الصفات التي ينبغي أن تتوفر، إلى جانب المؤهلات العلمية الأساسية، في الشخص الذي يُراد إعداده لتولي القيادة:

☐ الالتزام بالدور الاستراتيجي الموكل إلى المشروعات العامة

يتمثل هذا في إيمان الفرد بأهمية دور المشروعات العامة في التحول الاقتصادي، فهذا شرط أوَّلِي لإمكانية فعاليته. ذلك لأن الفرد الذي لا يُؤمن بمثل هذا الدور أو يتشكك فيه، أو يسعى بحكم توجهات ذاتية إلى تقليصه، لا يمكن أن يلتزم بمتطلبات أدائه. إن تحمل الصعاب وتخطي العقبات المعتادة في أي عمل رائد كهذا، يستلزم وجود استعداد والتزام من قبل الفرد القائد بتأدية الدور الاستراتيجي الموكل إلى المشروعات العامة في عملية التنمية.

☐ الواقعية في إدراك الافتقار للخبرة

إذا سلمنا مبدئياً بقلة وجود أفراد محليين ذوي خبرة كافية لإدارة معظم المشروعات العامة، فإن الرغبة والضرورة اللتين تحتمان أن يتولى أبناء المنطقة قيادة اقتصادها لا يمكن أن تتحققا إلا بالتجاوز النسبي فيما يتعلق بتوفر الخبرة المهنية والفنية اللازمة لشغل الوظائف القيادية في الظروف الاعتيادية. ومثل هذا التجاوز النسبي الذي فرضته الظروف، وحَتَّمت بالتالي التغاضي عن بعض متطلبات التدرج الوظيفي الضروري لبلوغ النضج القيادي يعني، بالضرورة، اختيار شخص ذي كفاءات، تقل عن المؤهلات والخبرات المتوفرة لدى قرينه في الدول الأخرى. وهذا يعني، أن مستوى الوظيفة أعلى من مستوى شاغلها. والخطورة هنا في أن يُخفِّض شاغل الوظيفة مستواها إلى مستواه، بدلاً من أن يبذل جهده ويركز اهتمامه على رفع مستواه الذاتي إلى مستوى متطلبات أداء هذه الوظيفة. وبذل الجهد وتركيز الاهتمام يتطلبان، أول ما يتطلبان، التواضع والواقعية، وذلك بمعرفة القائد لما لا يجيده، وإصراره على استكمال معرفته باللجوء إلى ذوي الخبرة والتجربة، والصبر في مجال تَعلُّم ما ينبغي أن يتعلمه. فإن الادعاء بمعرفة المرء لما يجهل، وإلغاءه بالتالي لدور العارفين والمُجربين أمر يمكن اعتباره آفة تجعل من إدارة الكوادر المحلية للمشروعات العامة مشكلة شائكة، قد تُفضي إلى فشل المشروعات العامة، فضلاً عن أنها قد تتسبب في خلق قيادات شابة متعلمة في المظهر غير مؤهلة بالفعل. وهذا ما يخلق آثاراً سلبية قد تمتد إلى أجيال بعيدة.

☐ القدرة على التعامل الإيجابي مع القيود الاجتماعية بمرونة دون التضحية بحق المشروع في تحقيق أهدافه الأساسية

ذلك أن ظروف المنطقة من حيث مستوى تطورها الاجتماعي، ومن حيث ضرورة

الإسـراع بعمليـة التحول الاقتصادي فيها، ودرء أخطار التدفقات النقدية على مستقبلها، وإمكـانيـات تنمية مجتمعاتها، هذه كلها أمور تتطلب نباهة القائد الإداري وتَبَصُّره الكفيلين بتـدعيم قدرتـه على التعـامـل مع الوضع الاجتماعي السائد بشكل يحقق التزامه الأساسي بإنجاز أهداف المشروع.

والحق أن القائد الإداري بحكم كونه مواطناً، قبل أن يكون موظفاً، فإن جُلَّ همه، بحكم التزامه بالوظيفة، يجب أن يتركز على إنجاز مهمته، وإنجاح المشروع الموكل إليه، من خلال مساهمته في رفع القدرة الإنتاجية لمجتمعه وترشيد أسس تطويره وأمنه. وبذلك، فإن مهمـة القـائـد الإداري إنـما تهدف إلى رفـع مستوى التزام المجتمع ككل، بتوفير البيئة الـلازمـة للقيـام برفع بمعدلات الإنتاج وترشيد أساليب استهلاكه. ومن هنا، فإنه يتوجب على مثـل هذا القـائـد تحقيق توازن في تصـرفـه، بدرجـة تُمكِّنه من تخفيف سلبيات الوضع الاجتماعي وتزيد من إيجابياته.

☐ **الإرادة الكـافيـة لمقـاومة إغراء الأعمال التجارية الخاصة، أو على الأقل، إغراء الأعمال التجارية المتعارضة**

فالوضع السائد بالنسبة للجمع بين الوظيفة العامة والنشاط التجاري الخاص يُشكِّل خطـورة كبـيرة على إمكـانيـة النزاهة والتجرد الضروريين لتأدية مثل هذه الوظيفة بما تُوجبه المصلحـة العـامـة. ومن هنـا، فإنـه يُفـترض عدم جواز الجمـع بين الوظيفة العامة ومزاولة التجـارة سواء أكـان هذا بشكـل مبـاشـر أم بشكـل غير مباشر، كما يُفترض أيضاً ألا يتجه النشاط التجاري للموظف العام إلى المجالات الأكثر ارتباطاً بطبيعة عمله.

إن الصفـات الأربـع السـابقة يجب أن تتحلى بها الكوادر الإدارية المحلية، وكذلك فإنـه يجب أن تُركِّـز عمليـة الإعـداد والتـدريب والتربية على تشجيع القيادات الإدارية أن تلتزم بها. كما يجب تنمية البيئة الاجتماعية المثمنة لهذه الصفات والمشجعة على ممارسة النقد البناء.

٢ تحديد المصادر المتاحة لتعبئة الكوادر المحلية

تتمثل هذه المصادر المتاحة في ثلاثة مجالات تقليدية هي : (١) موظفو الإدارة العامة

(٢) موظفو المشروعات العامة (٣) رجال الأعمال. وتتمثل كذلك في مصدر رابع هو خلق كادر متخصص في إدارة المشروعات العامة. وهذه المصادر الأربعة يجب أن يُستفاد منها ـ مجتمعة ـ مع التركيز على أكثرها فعالية حسب مقتضيات ظروف النُدرة وضرورة توفير قيادة نوعية لهذه المشروعات العامة الحيوية. وحيث أن الكوادر التي تتيحها المصادر الثلاثة الأولى تنقصها الخبرة والتأهيل الكافي، فإنه لا بد من التعرف على طبيعة الخبرة التي يُكسبها كل من هذه المصادر لمنتسبيه، ومعالجة أوجه النقص فيها من خلال الإعداد الذي يتوخى توفير شروط القيادة النوعية وفقاً لما حددناه من قبل.

☐ الإدارة العامة

تعد الإدارة العامة، حتى الآن، مصدراً رئيسياً لتزويد المشروعات العامة بقياداتها الإدارية، سواء تمثل ذلك في أعضاء مجلس الإدارة غير المتفرغين أو في كبار المديرين التنفيذين، مثل المدير العام والعضو المنتدب (تبين أن ٤٩٪ من أعضاء مجالس الإدارة يعملون في وزارات الدولة ملحق د ١/١٣). وبتزايد عدد المشروعات منذ مطلع السبعينيات أصبح كبار المسؤولين في الإدارة العامة مُثقلين بإدارة هذه المشروعات، بشكل أثَّر على كفاءة أدائهم في وظائفهم الرئيسية، وأثَّر على المشروعات ذاتها (٥٨٪ من أعضاء مجالس الإدارة يشغلون عضوية ثلاثة مجالس أو أكثر ـ ملحق د ٣/٧). ولقد تأثَّر موظفو الإدارة العامة المكلفون بقيادة هذه المشروعات بمستوى الأداء في الإدارة الحكومية ونُظمها الإدارية، ومما هو ملاحظ بالنسبة لموظفي الإدارة العامة أن معظمهم لم يُعدُّوا بشكل نظامي، ولم يُجر تدريبهم مهنياً، ولم يُلحقوا ببرنامج تدريبي خاص يهتم بتوضيح أسس إدارة المشروعات، ويصقل المواهب اللازمة لهذا الغرض. كما يُلاحظ أيضاً أن تعيين موظف الإدارة العامة في عضوية مشروع عام إنما يهدف، في كثير من الأحيان، إلى تحسين الوضع المالي للموظف ومساواته بزملائه، أكثر من كونه تعبيراً عن ارتباط عمل المشروع بوظيفة مثل هذا الموظف واهتماماته. لذا، فإن الإدارة العامة، وإن كانت مصدراً وفيراً لتعبئة الكوادر المحلية فإنها تُعد مصدراً يجب النظر إليه بحذر وبشكل موضوعي، لا ينفصل عن الهدف المراد تحقيقه، من جَرَّاء إنشاء المشروعات العامة. وبذلك، فإن التأكد من انفتاح عقلية الموظف الحكومي وعدم تَعوُّده على أساليب إدارية متخلفة وإجراءات روتينية عقيمة يجب أن يستحوذ على الاهتمام الكافي. كما يجب أن يكون تطوير كفاءة الموظف الحكومي وتدريبه لقيادة المشروعات الإنتاجية، وإخضاع تدرجه الوظيفي في الإدارة العامة والمسؤوليات

المستقبلية لتقويم أدائه وإنجازه لمتطلبات إدارة المشروع العام من بين الأمور الرئيسية التي يجب النظر إليها بعين الاعتبار.

☐ المشروعات العامة

تبين من المقابلات التي أُجريت أن ٣٠٪ من أعضاء مجالس إدارة المشرعات العامة قد أتوا من قطاع المشروعات العامة نفسه. وهذا يؤكد أهمية هذا المصدر، وتزايد الاعتماد عليه، خاصة في الكويت حيث تدرج كثير ون من موظفي المشروعات العامة، فأصبحوا يشكلون القيادات الإدارية لهذه المشروعات. وهذه التجربة تميّزت بقدرة القيادات الإدارية على فهم طبيعة عمل المشروع ومعالجة مشكلاته في ضوء تجربتها السابقة وقوة ارتباطها بالمشروع. كما أن هذه التجربة أضافت حافزاً هاماً شجع الكفاءات الوطنية على العمل في المشروعات العامة، بدلاً من اتجاهها إلى العمل في الإدارة العامة. ويمكن أن يؤخذ على هذه التجربة أمران: أولهما أنها كانت تعبيراً عن نظرة جديدة لم تثبت بعد. وقد أدت هذه النظرة إلى اختيار مجالس إدارة المشروعات العامة من بين العاملين فيها - كما هي الحال بالنسبة لشركة النفط الوطنية الكويتية وشركة الصناعات البتر وكيماوية وشركة نفط الكويت - ولم يكن ذلك نتيجة لسياسة دائمة تعمل على الاستفادة من المشروعات العامة في تدريب وإعداد قيادات إدارية متزايدة. ويُلاحظ أيضاً أن هذه القيادات تميل إلى تقليد موظفي الإدارة العامة وتُثقل نفسها بالعمل وتُشتت جهدها في عضوية العديد من مجالس إدارة الشركات التابعة. ثانيهما أن القيادات الإدارية التي برزت من بين العاملين في المشروعات العامة لا تتمتع بتعاون المسؤولين في الإدارة العامة، مما حَوَّل سلطتها إلى مستوى سلطة مجالس المديرين وليس إلى مستوى سلطة مجالس الإدارة، وجعل من تدخل وزارات الدولة، التي تُعد بمثابة جمعيات عمومية، أمراً يومياً يمثله أحد المشاركين بدعوة الجمعية العمومية للانعقاد بشكل متكرر وغير منتظم.

☐ رجال الأعمال

يمكن أن يكون القطاع الخاص رافداً هاماً، يُزوِّد المشروعات العامة. ولقد لعب رجال الأعمال، حتى الآن، دوراً متواضعاً في هذا الصدد من خلال مساهمتهم في إدارة المشروعات المشتركة، وأحياناً من خلال عضويتهم في مجالس إدارة بعض المؤسسات الهامة. وهذا المصدر أو الرافد يُمكنه أن يُوفر قيادات حريصة على تحقيق النجاح التجاري

للمشـروعـات، عنـدمـا يكـون القطاع الخاص مساهماً فيها ويكون ربحه غير مضمون من الدولة. ورجال الأعمال، بهذا المعنى، يوفرون مصدراً جيداً للرقابة، ودافعاً أكبر للمشروع العـام، من حيث إعطـاء الاعتبـارات الاقتصـاديـة أهميـةً وحـرصاً أكبر من حرص موظفي الإدارة العـامـة. ويمثـل رجـال الأعمال المهنيون مثل المحامين والمحاسبين والاستشاريين، على اختلاف اختصاصاتهم، مصدراً جيداً لدعم القيادات الإدارية للمشروعات العامة. ويـؤخـذ عادة على رجـال الأعـمال أمـران: أولهـما، روح المجـاملة والـدبلومـاسية وأحياناً الانتهـازيـة التي تفرضها المصالح الخاصة لرجل الأعمال، مما يجعل دوره في إدارة المشروع لا يرقى إلى الالتزام المطلق بمصلحته، وإنما يُحد من هذا الالتزام ما يترتب من آثار على أعماله الخاصة وعلاقاته مع الآخرين. ثانيهما، المبالغة في دفع المشروع نحو تحقيق الربح المحاسبي البحت حتى وإن كان ذلك على حساب العائد الاقتصادي.

□ الكادر المتخصص

استجـابـة لأهميـة تعبئـة كادر وطني وإعداده لقيادة المشروعات العامة بشكل مكثف وعـاجـل، وسعيـاً لتـلافي عجز المصادر التقليدية الثلاثة السابقة من حيث توفير النوعية التي تحتـاجهـا المشروعات العامة من القادة الإداريين، فإنه من المجدي التفكير في تطوير مصدر غير تقليدي، يتمثل في إيجاد كادر وطني مخصص للمشروعات العامة ومتخصص في إدارتها يهدف إلى تمكـين بلدان المنطقـة من تركيـز جهدها لتعبئة الكوادر، وترشيد سياستها المتعلقة بأساليب إعدادها وسبل تقويم أدائها بشكل مستمر وسليم يوفر حافزاً لديها من أجل تطوير نفسها ويخلق بيئة صحية تنمو فيها القدرات القيادية وتتفتح المواهب. ويمكن أن يقوم بمهمة إيجـاد الكـادر المتخصص مكتب يتبـع لأعلى سلطـة مركـزية مسؤولة عن إدارة المشروعات العـامـة تحت اسم «وحـدة إيجـاد القيـادات الإدارية للمشروعات العامة» كما هو موضح في الـرسم البيـاني (٢/٣)، ويكون هذا المكتب مسؤولا عن جذب العناصر ذات الإمكانيات القيـاديـة من الخـريجـين الجـدد، فضـلاً عن العناصر المناسبة من العاملين في الإدارة العامة والمشروعات العامة والقطاع الخاص، وإعدادها بشكل مستمر ومنهجي متدرج، من خلال إلحـاقهـا بالمشـروعات العامة، ومن خلال الدورات المركزة والمتخصصة في إعداد هذا النوع من القادة.

جـ ترشيد نظام الحوافز في قطاع الإدارة العامة والقطاع الخاص

الأمر الثالث الذي يجب التركيز عليه من أجل إمكانية تعبئة وإعداد الكوادر المحلية، اللازمة لقيادة المشروعات العامة، يتمثل في ضرورة ترشيد نظام الحوافز في قطاع الإدارة العامة والقطاع الخاص، بحيث تصبح المكافأة في هذين القطاعين معبرة عن الإنتاجية ومرتبطة بالجهد. إن المشروعات العامة عمل ضمن مجتمع معين، وتتنافس مع بقية قطاعاته في جذب الكفاءات القيادية وبالتالي فإن قدرتها على جذب العناصر التي تحتاجها، وقدرتها على تطويرها، ومن ثم قدرتها على الاحتفاظ بها، تتوقف على مدى الكفاية النسبية للحوافز التي يمكن توفيرها. ومما هو أساسي أيضاً، أنه من غير الممكن أن تفوق المكافأة التي تقدمها المشروعات العامة الاقتصادية لمنتسبيها، الإنتاجية التي يحققونها، وإلا أوقعت نفسها في مصيدة الاعتماد على المعونات الحكومية بشكل مستمر، وحادت بهذا عن الغرض الذي أنشئت من أجله. وهكذا تجد المشروعات العامة نفسها بحكم طبيعتها الاقتصادية مُقيَّدة من حيث حجم ونوع الحوافز التي يمكن أن تُوفرها. فالمكافأة المالية في هذه المشروعات لا يجوز أن تفوق الإنتاجية، والتدرج الوظيفي لا يتحقق والصلاحيات والمسؤوليات لا يجوز منحها، إلا إذا أصبح الفرد قادراً على ممارستها مهنياً وإدارياً. وحيث أن الكسب المالي في قطاع الإدارة العامة والقطاع الخاص ليس مرتبطاً بالإنتاجية ولا متوازياً مع الجهد، وحيث أن التدرج الوظيفي ومنح الصلاحيات لا يرتبطان بسجل إنجاز الفرد وتنوع خبراته وتعمقها، فإن المشروعات العامة، نتيجة لالتزامها بالدور الإنتاجي وضرورة تصرفها على أسس اقتصادية، غير قادرة على مجاراة هذين القطاعين، وبالتالي فإنه لا يمكنها أن تجذب، بشكل كاف، الكوادر المحلية اللازمة لقيادتها. وهكذا نجد أن الحل الصحيح لمشكلة انصراف الكوادر المحلية عن المشروعات العامة يتطلب عدم مجاراة نظام الحوافز الحالي، المتبع في كل من الإدارة العامة والقطاع الخاص، وبما يتضمنه من سلبيات. وإنما يجب العمل على إصلاح هذا النظام في كل منهما، وترشيده، بحيث يصبح الكسب المادي والمعنوي، تعبيراً عن الإنتاجية الاجتماعية للفرد، ومتكافئاً اقتصادياً مع مردود جهده. بل إن الحل يكمن في تغيير نظام الحوافز في قطاع الإدارة العامة والقطاع الخاص، بحيث تصبح فلسفته ومنطلقاته قائمة على أسس إنتاجية واقتصادية مرتبطة بهدف المجتمع في تنمية اقتصاده وتأمين مستقبل تطوره.

٣ إمكانية ترشيد سبل إيجاد القيادات الإدارية

وبعد، فما هي الرؤية التي يمكن استنتاجها؟ وما هي الحلول التي يمكن تَلَمُّسها من أجل إيجاد قيادات إدارية قادرة على تمكين المشروعات العامة من أداء دورها؟.. إن هذه الرؤية وهذه الحلول لابد أن ترتفع إلى مستوى أهمية الدور الذي يجب على قيادة المشروعات العامة في المنطقة أن تؤديه، خاصة وأن هذا الدور يكتسب أهميته من أهمية الدور الإستراتيجي الذي يفترض أن تقوم به المشروعات العامة للإسراع بعملية تنمية الأقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية. وهذا ما سبق أن ناقشناه في الفصل الأول. أما طبيعة الوظيفة ومواصفاتها العامة، فإنها مُشتقة أيضا من ضرورة وجود توازن بين الرقابة على المشروعات العامة واستقلالها الإداري، وبالتالي ضرورة إيجاد قيادة إدارية مسؤولة وقادرة على المبادرة والخلق وتحمل المسؤولية، قيادة يتم تقويم أدائها من خلال النتائج لا من خلال تقييدها بإجراءات ونظم ولوائح تشل من قدرتها. وهذا ما ناقشناه في الفصل الثاني.

إن دور القيادة الإدارية للمشروعات العامة في المنطقة لابد أن يتحدد انطلاقاً من ضرورة معالجة خلل الهيكل الاقتصادي والإنتاجي، وكذلك، من حقيقة كون الثروة النفطية ثروة يجب إعادة استثمارها في مشروعات إنتاجية اقتصادية وذلك كله ضمن سيادة بيئة اجتماعية وإدارية لا تملك فيها أجهزة التخطيط المركزية الإمكانيات الكافية، ولا تتوفر لها شروط الفعالية اللازمة للقيام بوظيفة التخطيط الاستراتيجي اللازم للمشروعات الاقتصادية. ولذلك، فإن وظيفة هذه القيادات الإدارية تتضمن، بالضرورة، مهمة التخطيط الاستراتيجي، بالإضافة إلى مهمة إنجاز أعمال التشغيل المعتادة. ومن هنا، فإن وظيفتها، بحكم الطبيعة الخاصة للمنطقة وأهمية دور المشروعات، تختلف عن وظيفة القيادات الإدارية للمشروعات العامة في كل من نظام التخطيط المركزي والنظام الذي تقع فيه عملية التنمية الاقتصادية على كاهل القطاع الخاص. فمن ذلك أن وظيفة القيادة الإدارية في نظام التخطيط المركزي السائد في دول المعسكر الشرقي تُماثل دور مدير المصنع Factory Manager وتتركز وظيفة الإدارة هنا على إنجاز الخطط الموضوعة، بينما يكون التخطيط الاستراتيجي للمشروعات بيد أجهزة التخطيط المركزية. هذا في حين أن دور القيادة الإدارية للمشروعات العامة في الدول التي يقوم فيها القطاع الخاص بمهمة قيادة

قطاعات الإنتاج الرئيسية، ويتحمل مهمة أداء الدور الاستراتيجي في عملية التنمية يصبح دوراً مماثلاً لدور الإدارة المتوسطة Middle Management وبالتالي تتركز مهمة التخطيط الاستراتيجي في هذا النوع من النظام بيد الوزارة المختصة التي يتبعها المشروع، وذلك تعبيراً عن كون الوظيفة التي يؤديها المشروع العام هي امتداد لوظيفة الإدارة العامة التقليدية وليست دوراً متميزاً أو أساسياً يُعول عليه في خلق الهيكل الإنتاجي اللازم لعملية التحول الاقتصادي.

مما سبق، يتضح أن وظيفة قيادة المشروعات العامة في المنطقة تتطلب امتلاك هذه القيادة لصلاحية التخطيط الاستراتيجي في جو بعيد عن المركزية، كما هي الحال بالنسبة للقيادات الإدارية في القطاع الخاص، حين يكون هذا القطاع هو الجهة التي يُعول عليه في القيام بالدور الاستراتيجي في التنمية. إن على هذه القيادات أن تؤدي دوراً مماثلاً لدور القيادات الإدارية في مشروعات الإنتاج الاقتصادي الرئيسية الخاصة. والاختلاف الرئيسي يكمن في طبيعة المؤثر وليس في طبيعة الوظيفة. فالمؤثر بالنسبة للمشروعات العامة في المنطقة يجب أن يتعدى مجرد الربح المحاسبي إلى مؤثر رئيسي أكثر تعبيراً من الناحية الاقتصادية، وأكثر التصاقاً بالمصلحة العامة. وهذا المؤثر يتمثل في «**الربح الاقتصادي الحقيقي**» «Net Economic Profit» المُتأتي للاقتصاد الوطني من جَرَّاء تشغيل المشروع.

كما يتضح مما سبق أن المتطلبات العامة لوظيفة القيادة الإدارية في المشروعات العامة في المنطقة تتضمن القيام بوظيفة التخطيط الاستراتيجي، إلى جانب إنجاز الخطط وتنفيذها. وهذا التوصيف هو نقطة الانطلاق في تلمُّسنا للحلول المناسبة للنقص الكمي والنوعي في وجود قيادات إدارية محلية للمشروعات العامة تتمثل في رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب وأعضاء مجلس الإدارة. وسوف يتم تناول هذه الرؤية من خلال التعرض لمسألة **التعبئة** ومسألة **الإعداد والتقويم** ومسألة **الاختيار**، وأخيراً مسألة **الحوافز اللازمة لفعالية هذه القيادات الإدارية**.

■ التعبئة

يجب إيجاد جهاز فعال يتولى عملية تعبئة الأفراد ذوي الإمكانيات القيادية الذين تتوفر فيهم الشروط الأساسية وذلك من جميع المصادر المتاحة كما سبق أن بيَّنا.

ويُفضل أن يكون مثل هذا الجهاز جهازاً دائماً ذا منهج واضح يقوم على أسس علمية فعالة، يتم بواسطتها التعرف على الإمكانيات القيادية العاملة في الإدارة العامة أو المشروعات العامة أو القطاع الخاص أو من الخريجين الجدد وتعبئتها من أجل خلق كادرٍ محلي متخصص في إدارة المشروعات العامة. وخطة إيجاد هذا الكادر المتخصص كما سبق إيضاحها تتم بواسطة المكتب المركزي الذي اقترحنا تسميته «**وحدة إيجاد القيادات الإدارية**» ويجب أن يكون تابعاً لأعلى سلطة مركزية فنية أو سياسية مسؤولة عن إدارة المشروعات العامة مثل «**مكتب المشروعات العامة**» أو رئيس مجلس الوزراء أو «**المجلس الأعلى للمشروعات العامة**».

■ الإعداد

إن عملية الإعداد والتقويم تشكل محور الحل المقترح، وعلى سلامة أسلوب كل منهما يتوقف مستقبل المشروعات العامة، وتقوم «**وحدة إيجاد القيادات الإدارية**» إعداد وتقويم أداء الكادر المتخصص في إدارة المشروعات العامة. وتنقسم مهمة الإعداد إلى مرحلتين: **أولاهما**، مرحلة التدريب الأساسي، **وثانيتهما**، مرحلة التطوير المستمر. وتهدف هاتان المرحلتان إلى إعداد الفرد للقيام بوظيفة القائد الإداري، القادر على التخطيط الاستراتيجي وتنفيذ الخطط.

تبدأ مرحلة التدريب الأساسي مع بداية ارتباط الفرد بالوحدة المقترحة، وقد تستلزم تفرغه الكلي أو تقتصر على تفرغ جزئي. ويهدف هذا التدريب إلى استكمال نواحي الضعف الأساسية في خبرات الفرد، وتتحدد مدة التدريب الأساسي وفقاً لمقتضيات الحاجة. ويجب أن يشمل هذا التدريب التعريف بوظائف مجلس الإدارة والعضو المنتدب ورئيس مجلس الإدارة ووظائف الإدارة الوسطى، من خلال الممارسة والدورات النظرية الموجهة والمكثفة. هذا إلى جانب التثقيف الإداري والتقني والاقتصادي العام ودور المشروعات العامة في التنمية ومدى اختلافها من حيث الهدف والأسلوب عن كل من الإدارة العامة والقطاع الخاص. وبعد إتمام هذا التدريب الأساسي يوضع الشخص في الموقع الذي يناسبه داخل أحد المشروعات العامة بناءً على قدرته الفعلية وكفاءته القيادية. وقد يكون هذا الموقع هو الإدارة الوسطى، وقد يكون أدنى من ذلك أو أعلى منه، وفقاً لما يتناسب مع ميوله وخبراته العلمية وقدرته على التدرج في القيادة.

وبعد وضع الكادر في موقع المسؤولية ، تبدأ عملية التطوير المستمر الذي يهدف إلى إغناء تجربة القائد الإداري وتوسيع أفقه، بشكل يتيح له اكتساب خبرات، ويوفر له أدوات تقنية، تُمكِّنه من زيادة فعاليته ورفع مستواه القيادي. كما أن مثل هذا التطوير المنهجي المستمر يوفر للمجتمع قادة واعين بمسؤولياتهم، قادرين على أدائها، عارفين بسبل تحقيق التنمية الاقتصادية والتطور الاجتماعي.

وتأتي وظيفة تقويم أداء الأفراد مصاحبة لجهود التدريب والتطوير، وتهدف إلى تحديد نقاط القوة والضعف في الأداء وتتيح الفرصة، في الوقت المناسب، لتقويم الاعوجاج وتنمية المواهب وترسيخ الإيجابيات. ونتائج التقويم أيضا هي المادة التي يجب أن يتم، بناءً عليها، تخطيط التدرج الوظيفي للأفراد واختيارهم موضوعياً، لملء المواقع القيادية في قطاع المشروعات العامة.

■ الاختيار

إن عملية اختيار القادة الإداريين يُمكن اعتبارها، بحق، أهم عنصر مؤثر على مستقبل المشروعات العامة. وهي، إلى جانب ذلك، أكثر المسائل تأثيراً على عملية التعبئة والإعداد ونظام الحوافز. وإنه بقدر موضوعية الاختيار يُعبِّر المجتمع عن مدى تبلور إرادة التنمية لديه، وذلك عن طريق وضع الرجل المناسب في المكان المناسب. وفضلاً عن هذا، فإن موضوعية اختيار القادة الإداريين تُمثل أيضا أهم حافز للكوادر الوطنية من أجل رفع كفاءتها وزيادة خبراتها، وإنضاج قدراتها. هذا إلى جانب ما تؤدي إليه من جذب للعناصر ذات الكفاءة.

وليس المقصود بموضوعية الاختيار هو الابتعاد المطلق عن الخبرات الشخصية والتقدير الذاتي لمن بيدهم أمر الاختيار. فهذه أمور لا يمكن تحقيقها علمياً، وقد لا يكون مرغوباً فيها أصلاً. فمن صلاحيات أي مسؤول أن يشارك في اختيار مساعديه، ضماناً لإمكانية التعاون بينهم وترسيخاً للثقة المتبادلة التي بدونها لا يمكن لمثل هذا المسؤول أن يكون فَعَّالاً في قيادته. وإنما المقصود بموضوعية الاختيار هو ترشيده عن طريقين: **أولهما**، إيجاد أسس موضوعية أولية يجب توفرها في المرشحين، ومن ثم تحديد صلاحية من بيدهم عملية الاختيار النهائي في المفاضلة بين أقرانٍ من القادرين على أداء الدور القيادي

المطلوب، **وثانيهما**، تحديد مسؤولية من يقوم بالاختيار، وبالتالي وضوح إمكانية محاسبته على نتائج اختياره.

إن مسألة الاختيار الموضوعي للقيادات الإدارية أصبحت أمراً معمولاً به في الكثير من البلاد والعديد من المؤسسات الكبيرة. ويقوم هذا الأسلوب على أساس وجود بنك للمعلومات، يتضمن البيانات الأساسية مثل المؤهلات والخبرات وسجل الأداء عن الأشخاص الذين يمكن ترشيحهم لشغل المناصب القيادية. ويساعد هذا البنك الجهات المختصة في تحديد الأشخاص المناسبين بما لديه من رصيد المعلومات المستقاة من واقع حالة الأشخاص، والمصنفة بشكل منظم يسهل الرجوع إليه، سواء أكان ذلك بواسطة الكمبيوتر أم أي نظام آخر لجمع وحفظ المعلومات. ويبدأ البحث بتحديد متطلبات الوظيفة القيادية ومواصفاتها، من قِبَلِ جهاز مركزي متخصص أو من قِبَلِ لجنة تقصي Search Committee تكون مهمتها اختيار قائمة محدودة من المرشحين الذين تتوفر فيهم متطلبات ومواصفات الوظيفة المراد شغلها. وبعد وضع هذه القائمة يُعرض الأمر على من بيدهم حق الاختيار لتقرير الاختيار النهائي انطلاقاً من مسؤوليتهم الذاتية عن النشاط المراد قيادته.

إن هذا الأسلوب في اختيار القادة الإداريين «**أسلوب المحسوبية النظيفة**» ممكن وعملي وخطوة مادية على طريق ترشيد عملية الاختيار، وصولاً إلى وضع الشخص المناسب في المكان المناسب. وبلوغ مثل هذه الدرجة من الموضوعية يحتاج إلى اهتمام المسؤولين بهذا الأمر وتوجيه من يليهم إلى اتباعه. وبذلك، فإن ردود فعل المسؤولين وكافة أفراد المجتمع تجاه هذا الأمر وإعطائه الأهمية التي يستحقها تُشكل الضمانة الأساسية لعملية ترشيد الاختيار.

■ نظام الحوافز

تحتل مسألة إصلاح نظام الحوافز وترشيده في المشروعات العامة مكان الصدارة في جهود إيجاد قيادات إدارية ذات كفاءة، وفي زيادة فعاليتها، وإن النجاح في عملية تعبئة الكادر المحلي المتخصص وإعداده تتوقف على مدى كفاية نظام الحوافز، بشقيه المعنوي والمادي، وعلى منافسة الحوافز المتاحة في قطاع الإدارة العامة والقطاع الخاص. كما أن أثر نظام الحوافز وفعالية أداء المشروعات العامة يتوقفان على مدى قدرة مثل هذا النظام على

الـربـط بين المكـافأة، سواء المادية أو المعنوية، وبين أداء الأشخاص والنتائج التي يحققونها. لذا، فإن إصلاح نظام الحوافز وترشيده في المشروعات العامة في المنطقة، يجب أن يستهدف مواجهـة المنـافسة الخارجية، عن طريق ضغطه لإصلاح وترشيد نظم الحوافز السائدة في كل من القطـاع الخـاص والإدارة العـامـة من ناحية، ووضع أسس وضوابط لنظام حوافز موجه لربط المكافأة بالجهد وربط الحافز بتحقيق النتائج من ناحية أخرى.

ولقـد سبقت الإشـارة إلى مدى سلبيـة الحـوافـز المتـاحة للعاملين في جهازي الإدارة العامة والقطاع الخاص على جهود إيجاد قيادات ذات كفاءة في المشروعات العامة. وسبقت الإشارة أيضا إلى ضرورة ترشيد هذه الحوافز، وإقامة نظامٍ يربط المكافأة بالجهد، ويقضي على الخلل الـذي يترتب عليـه كسب مادي سهـل لا يُعـبرِ عن الإنتـاجية، وتدرج وظيفي سريـع لا يُعـبرِّ عن الكفـاءة. لذا، فإن أي إصـلاح لنظام الحوافز في المشروعات العامة لن يكون مجديا ما لم يشمل مبدأ الإصلاح والترشيد في قطاعي الإدارة العامة والقطاع الخاص. وإلا فإن غير ذلـك معـادلـة مستحيلة لا يمكن حلهـا، مثلهـا مثـل الوضع المستحيل الذي اقترحته استراتيجية التصنيع في الكويت (١) التي أعدتها وزارة التخطيط عام ١٩٧٧ م حيث ورد في (ص ١٢٩) أن نجـاح الصنـاعـة يتـوقف على جذب الأيـدي العاملة الفنية لا سيما الكويتية منها، وأن ذلك يستلزم التالي:

(أ) أن يزيد مستوى الأجر في الصناعة عن مستوى الأجر في الأنشطة الأخرى.

(ب) أن ترتبط مستويات الأجور داخل الأنشطة الصناعية بمستوى الإنتاجية.

لذا، فإنـه ما لم تكن الأجـور في الأنشطـة الأخـرى مرتبطـة بالإنتـاجيـة، وما لم تكن إنتاجية الأنشطة الصناعية أعلى من إنتاجية بقية الأنشطة، فإن تحقيق الشرطين مستحيل. وهـذا ما ينطبق على دوافـع القيـادات الإداريـة في المشـروعات العامة. فإذا كانت المكافأة المـاديـة، من حيث المبـدأ، لا يجب أن تكون أعلى من الإنتاجية بحكم الطبيعة الاقتصادية لهذه المشروعات. وإذا كان الأمر مختلفاً في القطاعات الأخرى، حيث نجد أن المكافأة تفوق الإنتـاجيـة، وتعتمـد على الـدعم المبـاشـر وغـير المباشر، فإن المشروعات العامة لن تكون قادرة، بالضـرورة، على إيجـاد القيادات الإدارية ذات الكفاءة التي تتطلبها عملياتها، ما لم ترتبط المكافأة بالجهد في القطاعات الأخرى أيضاً.

---

(١) وزارة التخطيط، الكويت، استراتيجية الصناعة بدولة الكويت، الكويت، ١٩٧٩، ص ١٢٩.

هذا فيما يتعلق بضرورة إصلاح نظام الحوافز في المجتمع ككل، كي تتوفر فيه بيئة رشيدة، توجه الإنسان حيث تكون إنتاجيته أعلى، وحيث تكون مساهمته في بناء المجتمع والاقتصاد الوطني مطلوبة وحرجة. أما فيما يتعلق بالإصلاح وترشيد نظام الحوافز داخل المشروعات العامة، فإنه يمكن أن يقوم على الأسس والمبادىء التالية:

- ربط المكافأة بالنتائج المتحققة.
- ربط مقدار المكافأة بأثر الجهد المبذول في تحقيق النتائج.
- جعل المكافأة متناسبة مع متطلبات المستوى الاقتصادى والاجتماعي السائد في المجتمع.
- ربط مستقبل القائد الإداري بمصلحة المشروع.
- اعتماد مبدأ دعم المُجدّ وإصلاح المُقصّر ومعاقبة المسيىء.

- **ربط المكافأة بالنتائج المتحققة**

إن تبني هذا المبدأ هام وضروري، ويمكن تطبيقه في المشروعات العامة، لا سيما التجاري منها. فهو هام من حيث إنه يبني نظام الحوافز بشكل يؤدي إلى دفع القيادات إلى التركيز على الأهداف والنتائج دون وجود ضرورة إلى تقييدها بسلسلة من الإجراءات التي تُحد من صلاحياتها وفي نفس الوقت فإنها تقلل من طبيعة ودرجة مسؤولية هذه القيادات عن تحقيق الأهداف. وهو ضروري عندما تكون القيادات الإدارية مسؤولة عن التخطيط الاستراتيجي، لبلوغ الغرض أو الأغراض المحددة للمشروع، فالمكافأة في هذه الحالة المبنية على غير النتائج المتحققة ليست بذات أثر على الإنتاجية أو على اقتصادية عمليات المشروع. وأخيراً، فإن ربط مكافأة القيادة بالنتائج التي يحققها المشروع ممكن في المشروعات، نظرا لإمكانية وجود مؤشر رئيسي لتقويم عمليات المشروع يتمثل في «**الفائض الاقتصادي الحقيقي**» المتحقق للاقتصاد الوطني من جرّاء تشغيل المشروع.

- **ربط مقدار المكافأة بأثر الجهد المبذول في تحقيق النتائج.**

إن المساواة بين غير المتساوين ظلم، وبالتالي فإن نظام الحوافز يجب أن يعتمد على التقويم الموضوعي للأدوار الحقيقية للقيادات الإدارية، كمجموعات وكأفراد، لتحديد أثر جهودهم على النتائج المتحققة وتحديد المكافأة بشكل يتناسب مع الجهود المبذولة. وهو يستلزم وجود نظام فعال لتقويم الأداء، بحيث يستطيع أن يُظهر النتائج الواقعية ويُحدد أدوار المساهمين في تحقيقها.

- **جعل المكافأة متناسبة مع المستوى الاقتصادي والاجتماعي السائد في المجتمع**

إن أي حافز، سواء أكان مادياً أم معنوياً، إنما يستمد فعاليته من قوة أثره على تشجيع الأفراد ودفعهم للقيام بما يتطلب التحقيق. ولذا، فإن فعالية الحافز في المشروعات العامة، بالمنطقة، يجب أن يكون قادراً على توفير مستوى اقتصادي واجتماعي، يتناسب مع المستوى المتاح للقيادات في القطاعات الأخرى. وفي المنطقة، وفي وقتنا الحاضر، حيث يسهل الكسب بشكل سريع في القطاع الخاص، وحيث يتيسر الترقي للمناصب العليا في الإدارة العامة، فإن شكل المكافأة ومقدارها يجب أن يعكسا الحاجة الاجتماعية والاقتصادية للقادة الإداريين في المشروعات العامة إلى مجاراة أقرانهم العاملين في القطاعات الأخرى، خاصة من حيث تأمين المتطلبات والمكانة الاجتماعية.

- **ربط مستقبل القائد الإداري بمستقبل المشروع**

إن ربط مصلحة القائد الإداري بمصلحة المشروع، لا سيما على المدى البعيد تعد ضمانة أساسية ضد إمكانية ميل القيادات الإدارية إلى تضخيم النتائج الجارية للمشروع على حساب نتائجه المستقبلية. ويمكن اعتبار المشاركة في الأرباح الجارية والمستقبلية وسيلة من الوسائل الرئيسية لهذا الربط وهناك وسائل أخرى لتحقيقه. منها ما يمكن تطبيقه في مجال المشروعات المشتركة والمشروعات التي تنوي الحكومة بيع أسهمها في المستقبل على القطاع الخاص، بل حتى في المشروعات الاقتصادية المملوكة بالكامل. وتتمثل هذه الوسيلة في إمكانية شراء مديريها، بل جميع العاملين فيها، أسهم هذه الشركات عن طريق تحويل كامل حقهم في الأرباح أو جزء منه من أجل ذلك. كما يمكن أن تعطي الأولوية للمديرين المسؤولين عن المشروعات العامة غير التجارية في شراء أسهم في المشروعات العامة التجارية، لا سيما المعتمد منها على مشروعات تلك الخدمات والمرافق العامة، كأن تعطى الأولوية مثلا لمديري هيئة الشعيبة بالكويت بأن يشتروا أسهم الشركات العاملة في تلك المنطقة الصناعية.

- **اعتماد مبدأ دعم المُجِد وإصلاح المُقصِّر ومعاقبة المُسيء**

الأساس الخامس الضروري من أجل فعالية نظام الحوافز المقترح للمشروعات العامة وسلامته يتمثل في تَبَنِّي مبدأ منح الصلاحيات والمحاسبة على المسؤولية. فتمتع القائد بالصلاحيات اللازمة لأداء وظيفته يجب أن يشكل حافزاً هاماً للمبادرات الخلاقة. كما أن تأثير عملية المحاسبة على المسؤولية على مركز القائد الإداري من حيث مستقبل تدرجه

ومسـؤ وليـاتـه المستقبليـة ومن حيث إصلاحه أو معاقبته تُعد، بالضرورة، حافزاً قوياً وفعَّالاً وسـريـع المردود، لا يستقيم بدونه أمر القيادة، ولا يرتفع الإداريون بمعزل عنه إلى مستوى المسـؤ وليـة. فالحـوافـز ليست كلهـا مكافآت وترقيات ومناصب أعلى بل إن معاقبة المسيء يمكن اعتبارها أكبر مكافأة للمخلص الأمين المجد.

الفصل الرابع

المشروعات العامة والعوامل الداخلية ذات التاثير المباشر على كفاءتها

■ مرحلة التأسيس ■ مرحلة التشييد ■ مرحلة التشغيل

تناولنا في الفصل الأول، الإطار الذي تعمل في نطاقه المشروعات العامة في المنطقة. ثم تَعرَّضنا للعوامل الخارجية ذات التأثير غير المباشر على أداء هذه المشروعات، من خلال تناول الرقابة الخارجية في الفصل الثاني، ومن خلال إعداد القادة الإداريين واختيارهم في الفصل الثالث. وآن لنا أن نتناول، في هذا الفصل المشروعات العامة في المنطقة، وأن نتعرف على العوامل الداخلية ذات التأثير المباشر على هذا الواقع.

إن واقع النتائج التي حققتها المشروعات العامة في المنطقة يبدو أقل من الطموحات التي كان بالإمكان تحقيقها على صعيد الواقع، إذا ما أخذنا بالاعتبار حجم الموارد والفرص المتاحة لهذه المشروعات، ومن بين هذه النتائج تبرز، في المقدمة، مسألة انخفاض العائد المالي والاقتصادي، تليها مسألة قلة عدد المواطنين العاملين في هذه المشروعات، ثم تأتي مسألة التبعية التقنية والإدارية في معظمها، وضعف ترابطها وعدم تكاملها مع الاقتصاد المحلي والإقليمي والعربي، لتشير جميعها إلى مدى قدرة هذه المشروعات على تحقيق أغراضها.

وفي الاستقصاء، الذي كان الهدف منه التعرف على آراء أعضاء ورؤساء مجالس إدارة المشروعات في المنطقة والأعضاء المنتدبين فيها، بدأ هذا الضعف باعتباره أمراً واقعاً. وكانت الإجابة على سؤال مباشر حول ذلك يقول «خلال السنتين الماضيتين، ما مدى النجاح الذي أحرزه المشروع الذي تسهم في إدارته في تحقيق الأهداف التالية؟» (انظر ملحق د ١/٣٢).

الهـــدف	ناجح	ناجح إلى حد ما	غير ناجح	لا توجد علاقة
الحد الأقصى من الأرباح	٪٢٠	٪٢٩	٪٢٠	٪٣١
الحد الأدنى من التكاليف	٪٢٥	٪٤١	٪٣٣	—
زيادة التدريب والتوظيف للمواطنين	٪٢٥	٪٣٧	٪٣٧	—
استيعاب التقنية المطلوبة	٪١٨	٪٣٧	٪٣٧	٪٨
التشغيل بأقصى حجم لطاقة الإنتاجية	٪٢٩	٪٤٣	٪١٤	٪١٤
تزويد السوق المحلية بالسلع والخدمات	٪٤٧	٪٣٣	٪٦	٪١٤
تبني تنمية المشروعات الإنتاجية الأخرى	٪١٤	٪٢٥	٪٣٥	٪٢٥

إن هذه الإجابة المعبرة عن واقع الحال جديرة بأن تدفع الجميع إلى التعرف على معوقات الأداء، والعوامل المعرقلة لكفاءة المشروعات العامة.

وفي هذا الفصل، سنتناول واقع المشروعات العامة، والعوامل الداخلية ذات التأثير المباشر على كفاءة هذه المشروعات، من خلال تتبع آثارها وانعكاسها على تكاليف المشروعات وإيراداتها، وما ينتج عنهما من ربح اقتصادي. هذا وسيتم التمييز فيما يلي بين ثلاث مراحل أساسية في عمر المشروع :

- مرحلة التأسيس
- مرحلة التشييد
- مرحلة التشغيل.

١ مرحلة التأسيس

إن مستقبل أداء أي مشروع يتوقف، إلى حد بعيد، على وضوح الرؤية وسلامة القرارات التي يتم اتخاذها في مرحلة تأسيسه. وإن ما يتم اتخاذه في هذه المرحلة يحدد خط سير المشروع، ويؤثر على ما يتخذه من قرارات لاحقة تتعلق بتشييده وتشغيله، ثم بإمكانية

تطويره مستقبلاً. بل إن مدى وضوح فكرة المشروع، ومدى سلامة القرارات المتخذة، أثناء فترة التأسيس، تتجاوز آثارها مستقبل المشروع نفسه، إلى مستقبل اقتصاد البلد كله ومستقبل التنمية فيه، وذلك لما لتلك القرارات التأسيسية من أثر على تخصيص الموارد المتاحة، وإمكانية خلق ارتباطات اقتصادية وتقنية داخل الاقتصاد المحلي وخارجه، لا يمكن تجاهلها في المستقبل نظراً لما قد تسببه، في هذه الحالة، من أضرار بالاستثمارات التي تم توظيفها في المشروع. يُضاف إلى ذلك كله، الآثار المترتبة على وجود مشروع ما، فيما يتعلق بالتركيب السكاني، ودرجة التبعية، والتكامل الإقليمي والعربي، وغير ذلك من الآثار الهامة الأخرى.

إن مرحلة التأسيس تبدأ مع بداية المشروع كفكرة إلى أن تتم بدء مرحلة تشييده. وترتكز مهام هذه المرحلة على ثلاثة عناصر تتمثل في:

- بلورة فكرة المشروع.
- دراسة الجدوى الاقتصادية.
- تحديد الشكل القانوني للمشروع.

أ بلورة فكرة المشروع

إن فكرة أي مشروع تمثل نقطة انطلاقه. وعلى هذا، فإن مدى وضوح الرؤ ية واتباع سبل التحليل العلمي يشكلان، معاً، الأساس المتين لبلورة هذه الفكرة وإنضاجها. كما تتوقف عليه سلامة الاعتبارات التي سيقام المشروع ويتحدد مستقبل بنائه عليها. ولعل المسؤ ول عن كثير من المصاعب والمشكلات التي تعاني منها، في المنطقة حاليا، بعض المشروعات هو عدم تبلور الفكرة بشكل كافٍ منذ البداية. وعلى ضوء التجارب التي مرت بها المنطقة في هذا المجال يمكننا ملاحظة الأمور التالية:

١ كيفية ظهور فكرة المشروع

كثيرا ما تبر ز فكرة المشروع بشكل فجائي، وليس نتيجة لاختيارها من بين بدائل متعددة. ومن هنا، فإنه يتوجب الاهتمام الكافي بمبدأ التخطيط، وبوجود أجهزته الفعالة في

معظم دول المنطقة. ذلك أننا نلاحظ، على صعيد الواقع، أن مفهوم التخطيط (سواء أكان على مستوى القطر أم مستوى الوزارة أم على مستوى المؤسسات والشركات) مازال محدوداً، وتقتصر، بالتالي، مهمة أجهزته على التنسيق في أغلب الأحيان. وعلى صعيد الواقع، فإننا نلاحظ أيضا أن المبادرة فيما يتعلق بفكرة المشروع تأتي، أحياناً، من خارج الجهات المختصة أو في غيابها، سواء أكان هذا بدافع حسن النية والاعتقاد الشخصي بأهمية المشروع وأولويته، أم بدافع آخر ركزت عليه جهات تجارية؛ داخلية أو خارجية. ومن البديهي، أن ورود فكرة المشروع من خارج الجهات المختصة يُفوِّت على هذه الجهات فرصة دراسة البدائل المتاحة والاختيار السليم فيما بينها على أساس اقتصادياتها وميزاتها الذاتية الأخرى. فبعض المشروعات أُقيمت بالرغم من انخفاض عائدها النسبي، أو ضخامة احتياجاتها للموارد الأكثر ندرة، أو انفصامها عن الاقتصاد المحلي واحتياجاته الملحة، أو تعارضها مع مسار التزايد والتطور والترابط السليم للمشروعات المحلية وتكاملها المحلي والإقليمي والعربي. لذا، فإنه ليس من الغريب أن نجد بعض دول المنطقة تحتاج إلى مشروعات أساسية، كما يُمكنها أن تستوعب عدداً أكبر من المشروعات التي تتمتع فيها المنطقة بالميزة النسبية. هذا في الوقت الذي تُوجه فيه الموارد، لا سيما الأكثر ندرة منها، إلى مشروعات مكررة في أكثر من بلد أو في بلد واحد أو تُوجه إلى مشروعات ضعيفة الأثر الاقتصادي والاجتماعي مما يؤدي إلى ضياع الجهود التي يتوجب تضافرها.

٢ مستوى دراسات الجدوى الأولية

تحتاج المنطقة، بشكل عام، إلى وجود أجهزة مؤهلة للقيام بإعداد دراسات الجدوى الأولية Pre-Feasibility Study وهذا ما يُفوِّت عليها إمكانية معرفة الحقائق الموضوعية عن المشروع الذي يُراد إقامته، بهدف توجيه دراسة الجدوى الاقتصادية الخاصة به، إلى أكثر الخيارات انسجاماً مع المصلحة الوطنية. فأجهزة الدراسة، سواء كان ذلك في الدولة ككل أو في الوزارة أو المؤسسة المختصة، مازالت بحاجة إلى تنمية قدراتها بشأن القيام بدراسة الجدوى الأولية على أسس مهنية وذلك من أجل تحديد الأسس والشروط التي يجب توفرها في دراسة الجدوى الاقتصادية.

والحق أن هذه الأجهزة، في حالة تحقق وجودها، ليست طليقة، وإنما هي مقيدة بما تواجهه من ضغوط، أو بدافع التسرع الذي تجابه به، أو نتيجة عدم الوعي بطبيعة عملها،

وضـرورة توفـر المستـوى المهني والمـوضوعية اللازمة لأداء مهمتها. إن الجهات المختصة التي تُنشىء المشـروعـات الضخمة كثيراً ما تتساهل في اختيار فريق عمل متخصص من داخلها يكـون متفـرغـاً حتى يتسنى له القيـام بدراسـة الجـدوى الأوليـة، وتحديد الخيارات المتاحة بالنسبة للمشروع المعني، ووضع الأسس والشروط التي يجب أن تجري على أساسها دراسة الجدوى الإقتصادية المفصلة. وهذا الوضع أدى إلى إعاقة قدرة القائمين على المشروع عن متـابعـة دراسـة الجـدوى الاقتصـاديـة وتـوجيههـا الوجهة الوطنية، مما أتاح للاستشاري أو الشريك الأجنبي أو مُروِّج المشروع القيام بهذه الدراسة دونها توجيه أو ضابط كافيين.

٣ طرح فكرة المشروع للحوار

بالـرغم من أهميـة المشـروعـات العـامة ومكانتها، فإن بعض الأجهزة الرسمية تُحيط دراسـة إنشـائهـا بالكتمان، وتتجنب إشراك الهيئات الفنية والمهنية في الرأي. وأحياناً تتجنب حتى مجرد إشـراك أجهـزة الـدولة المختصة الأخرى. فكل جهة أو وزارة أو مؤسسة أو شركة تسعى، كتقليـد، إلى تجنب إشـراك الآخرين في الاطلاع على المشروعات الجديدة لديها، وتسعى إلى مفاجأة الجميع بها باعتبارها أمراً واقعاً ينبغي التسليم به. وهذا الكتمان، على الـرغم من أنـه قد لا يكـون مصحـوباً بسوء النية، وإنما قد يكون بقصد توفير بيئة يقل فيها التدخل والعرقلة، إلا أنه مع ذلك يتيح الفرصة للانفراد باتخاذ القرارات. وهذا ما يؤدي، دون شك، إلى تفـويت الفـرصـة أمام بعض الآراء السليمة في الوقت المناسب، كما أنها قد تُفسح المجال للمصالح الشخصية أو الاجتهادات غير الناضجة.

٤ التدخل المباشر في تحديد أسس المشروع

تواجـه المشـروعـات العـامة، في بعض الأحيان، تدخلاً مباشراً في أمور عديدة، من بينها: تحديد حجمها، وموقعها، ومنتجاتها، والتقنية المستخدمة فيها قبل القيام بالدراسات الأوليـة الـلازمـة. فهناك مشروعات تم تحديد موقعها وحجمها ومنتجاتها بطريقة لا تنسجم مع اقتصادياتها، أو مع أفضل الخيارات المتاحة لها. فعلى سبيل المثال، نجد أنه في الوقت الـذي تُعَـد فيـه المنطقة أكبر مصدر للزيت الخام، في عصر أصبح فيه شح المنتجات النفطية يشكـل أزمـة حادة، فإن العـديـد من مصـافي النفـط في المنطقـة، يقل حجمها عن الحجم الاقتصادي الذي يُقدر بحوالي ١٥٠ برميلاً يومياً، بحجة صعوبة تسويق المنتجات النفطية.

كما أن الواقع الحالي، لبعض المشروعات، يشير إلى هذا الأثر السلبي، فيما يتعلق بتحديد مواقع المشروعات وعدد منتجاتها ونوعها ونطاق نشاطاتها وتوجهها.

ب دراسة الجدوى الاقتصادية

تواجه أداء المشروعات العامة، في المنطقة، بعض الصعوبات، نتيجة لعدم سلامة الأسس والافتراضات التي قامت عليها دراسات كثيرة من دراسات الجدوى الاقتصادية ويرجع ذلك لِكَون مفهوم دراسة الجدوى الاقتصادية، بالنسبة للمنطقة، ما يزال مفهوماً جديداً. الأمر الذي أدى إلى التساهل في توفير الشروط والأسس التي يجب أن تقوم عليها مثل هذه الدراسة، وقلل من أهمية الاعتناء باختيار نوعية من يقوم بإجرائها. لذا، فقد جاءت دراسات كثيرة منها غير كاملة، حيث تعوزها المعلومات المستخدمة، كما تفتقر إلى عمق التحليل. كما أن بعضها لم يرتفع إلى المستوى المهني الذي ينبغي توفره في مثل هذه الدراسات. ويُمكن أن نلاحظ هنا أمرين ينطبقان على كثير من دراسات الجدوى التي تم القيام بها في المنطقة هما:

١ عدم توفر الأسس الصحيحة للدراسة

إن دراسات الجدوى الاقتصادية لعدد من المشروعات العامة أُجريت دون وجود دراسات جدوى أولية، وبالتالي دون وجود أية فكرة واضحة حيال البدائل المطلوب دراستها. ولقد أثَّر عدم وجود تصور واضح لدى ممثلي الجهات المشرفة على المشروعات على نوعية الدراسات التي أُجريت، وسمح بوجود ظروف تؤدي إلى الانتهاء منها بعجالة، وتدني مستواها، مما جعل المشروع غير قادر على النهوض على أسس سليمة، كما أدى عدم تقدير بعض المسؤولين عن دراسات الجدوى الاقتصادية لمدى أهمية هذه الدراسات وأثرها إلى التركيز على تكاليف الدراسة بشكل أدى إلى توظيف استشاريين غير أكفاء بأتعاب منخفضة، وهذا ما أثَّر بدوره على كمية الجهد المبذول ونوعيته وعلى النتائج المستخلصة. يُضاف إلى ذلك كله، افتقار الجهات المعنية إلى المعلومات الأساسية اللازمة لإجراء الدراسة، مما أدى إلى الاعتماد على التخمين وتطبيق ظروف مجتمع آخر غيره.

ومن جهة أخرى، فإن بعض الدراسات لم تكن دراسات جدوى اقتصادية بالمعنى

الصحيح المتعارف عليه. وإنما كانت دراسات لجوانب محددة، لا تشمل بعض الجوانب الأسَاسية الأخرى. ففي بعض المشروعات، تم تحديد الموقع أو الحجم أو المنتجات أو التقنية اللازمة لها بشكل مُسبق دون القيام بدراسة البدائل المتاحة. وفي بعض الأحيان، كان يتم الاتفاق على إنشاء المصنع بالتعاون مع دولة أو شركة ما، دون تكلف عناء الدراسة المسبقة. وبالتالي، فإن هدف دراسة الجدوى، في هذه الحالة، يبقى مقتصراً على تناول بعض الجوانب الثانوية ذات الصفة الفنية لا الاقتصادية.

٢ غياب المالك وانفراد الاستشاري بتوجيه الدراسة

إن تساهل الجهات المشرفة على المشروعات في تحديد الشروط المتبادلة Terms of Reference وتحديد نطاق الدراسة، وغياب وجود فريق عمل كفء، ومتخصص للإشراف على الدراسة ومتابعتها، وأخيراً عدم القيام بتقويم الدراسة بشكل كافٍ من قبل المختصين، كل هذا أدى إلى انفراد الاستشاريين الأجانب بتحديد مسار دراسات الجدوى وتحكُّمهم في نتائجها بما يتمشى مع أهوائهم ويخدم مصالحهم. وهذا أمر، وإن كانت درجة وجوده تختلف من بلد إلى آخر ومن وزارة أو مؤسسة أو شركة عامة إلى أخرى داخل البلد الواحد، إلا أنه يمثل مشكلة من المشكلات الهامة التي تواجهها المنطقة. ومما يلاحظ أن الجهات المحلية المشرفة على المشروعات العامة تعتمد على الشريك الأجنبي، إن وجد، في القيام بدراسة الجدوى، مع عدم وجود إمكانية ذاتية لديها لمشاركته بشكل فعال ومنتج في مثل هذه الدراسة، مما يسمح لهذا الشريك، سواء قام بالدراسة بنفسه أو قام بها عن طريق استشاري آخر، بتوجيه المشروع الذي تتجه النية إلى إقامته وجهة تنطلق أساساً من مصلحته الذاتية وأهدافه البعيدة في التحكم في المشروع، وجعل وجوده وتحكمه حقيقة واقعة يصعب الانفكاك منها. والشريك الأجنبي، كما هو ملاحظ من التجارب السائدة في المنطقة، يحرص على اختيار الأسس التي تجعل من الحاجة إلى وجوده في المشروع حاجة دائمة، بصرف النظر عن مدى تلاؤم ذلك مع مصلحة الشريك المحلي والبلد المضيف. فالشريك الأجنبي يسعى إلى فرض التقنية التي يمتلكها أو يسيطر عليها سواء أكان ذلك من حيث امتلاكه براءة الاختراع أو احتكاره لطريقة التشغيل أو تحكمه في سوق المنتجات النهائية أو المواد الخام.

أما في حالة عدم وجود شريك أجنبي، فإنه من المتبع عادة الاعتماد على الاستشاري الأجنبي بشكل كبير في تحديد منطلقات الدراسة وأسسها. هذا، فضلاً عن عدم كفاية

جهود الإشراف والمتابعة وعدم القيام بالتقويم المرحلي والنهائي لدراسة الجدوى. وهذا الوضع الذي يكاد يُحَوِّل دور الاستشاري الأجنبي إلى ما يقارب دور المالك المتصرف، دون وجود ضمانات مالية أومهنية من قبل الاستشاري، قد أطلق يده وأعفاه من أي توجيه أو متابعة أو تقويم ومحاسبة، مما جعل الكثير ين من الاستشاريين يتصرفون على أهوائهم وبما يخدم مصالحهم دون اعتبار للمستوى المهني ودون مراعاة كافية للمصلحة العامة. وفيما يتعلق بظروف الوفرة النقدية في المنطقة، فقد لوحظ، في أحيان كثيرة، ميل الاستشاري الأجنبي إلى تضخيم تكاليف المشروعات والمبالغة في حجم المنافع والمعدات المطلوبة، سعياً وراء رفع أتعابه. كما لوحظ ميله واستعداده إلى تبر ير الأخطاء، حفاظاً منه على أمر تقبله، ومراعاة لمصالح الدولة التي يتبعها ومصالح المقاولين والموردين الذين يتعامل معهم. وإن هناك حالات وُضعت فيها المواصفات ، بحيث يتعذر استيرادها إلا من مورد أو مصدر معين.

جـ تحديد الشكل القانوني للمشروع

يتوقف أداء المشروع، إلى حد كبير، على الشكل القانوني والإداري الذي يتخذه. فهذا الشكل هو الوعاء الذي يتم ضمن إطاره تحديد علاقات المشروع وصلاته الخارجية، وبالتالي يتم تحديد درجة استقلاله ومدى تبعيته ودوره، الأمر الذي يؤثر على مبادراته وترابطه وهيكل تكاليفه الرأسمالية والتشغيلية. ونستعرض هنا جانبين رئيسيين في هذا الصدد، هما:

- الشكل القانوني والإداري العام.
- دور الشريك الأجنبي.

١ الشكل القانوني والإداري العام

من الملاحظ أنه مازال هناك غموض حول مدى علاقة الشكل القانوني الذي يتخذه المشروع العام بطبيعة إنتاجه وملكيته. فهناك مرافق عامة، مثل شركات النقل العام في كل من الكويت والمملكة أخذت شكل شركة مشتركة مع القطاع الخاص على أن تقوم الحكومة بضمان الحد الأدنى من الأرباح، وهناك مثال آخر يؤكد هذا ويتمثل في البنك الصناعي

بالكويت، فعلى الرغم من أن هذا البنك يهدف إلى تنمية الصناعة وتوفير التمويل الرخيص لها باعتباره بنكاً للتنمية الصناعية، فإنه قد أخذ شكل الشركة المختلطة. هذا في حين أن بعض الشركات المختلطة ذات الإنتاج الصناعي جرى تحولها إلى شركات تابعة لمؤسسات عامة، منها شركة النفط الوطنية وشركة الصناعات البتر وكيماوية في الكويت. ومن ناحية أخرى، فإن إعطاء المشروع العام شكل المرفق أو المؤسسة الاقتصادية أو الشركة العامة أو المختلطة لا تحكمه معايير ثابتة ولا تُنظمه ضوابط محددة، الأمر الذي أدى إلى فصم الشكل القانوني لبعض المشروعات عن طبيعتها الإنتاجية واحتياجاتها الإدارية، مما ضَخَّم حجم بعضها فوق الحجم الإداري الأمثل الذي يتلاءم مع القدرة القيادية لكوادر المنطقة. هذا بينما كانت بعض المشروعات العامة صغيرة الحجم نسبياً، مثل بعض البنوك التجارية وشركات التأمين وشركات الإنتاج الصناعي والزراعي. هذا إلى جانب أن بعضاً آخر منها قد اتخذ شكل المؤسسة العامة، في حين كان من الأفضل له أن يأخذ شكل الشركة المختلطة كالمؤسسة العامة القطرية للدواجن في قطر. وبالرغم من وعي بعض الجهات الحكومية، لا سيما المختص منها، بالإصلاح الإداري بهذه المسألة ووضوح آثارها المعوقة ومحاولة وضع أسس وقوانين تحكم إنشاء المشروعات العامة وإدارتها، إلا أن أياً من دول المنطقة لم تضع بعد مثل هذه النظم موضع التنفيذ. فبقيت الدراسات والنظم التي تم اقتراحها ضمن جهود ومحاولات الإصلاح الإداري دونما تطبيق. هذا بينما استمرت الحاجة إلى وجود أسس موضوعية تحدد شكل المشروعات العامة وطبيعتها وأسس توجيهها ومراقبتها من الأمور الملحة التي تتطلب معالجة سريعة.

٢ دور الشريك الأجنبي

يقوم الشريك الأجنبي بدور أساسي في الكثير من المشروعات العامة الكبرى في المنطقة. وفيما عدا الكويت وإلى حد أقل المملكة العربية السعودية، فإن الشركاء الأجانب كان لهم دور رئيسي في إنشاء وتوجيه أغلب المشروعات الصناعية الكبرى في المنطقة مثل الألومنيوم والحديد والصلب، والأسمدة والبتر وكيماويات.

والنموذج العام للمشروعات المشتركة Joint-Ventures يقوم على أساس إدارة الشريك الأجنبي للمشروع، وإحكام سيطرته عليه في المدى القصير والبعيد. فالشريك الأجنبي يوجه المشروع، من خلال قيامه بتوجيه دراسات الجدوى، ومن خلال تحديده

للتقنيـة والفن الإنتـاجي المطبق، وعـدد المنتجـات ومـواصفـاتهـا، وكـذلـك المـواد الخـام المستخـدمـة. وعـادة ما يوجـه هذا الشـريك الدراسات بشكل يصبح معه هو المُورِّد والبائع لأغلب الخـدمـات الفنيـة والتجـاريـة والإدارية اللازمة لإنشاء وتشغيل مثل هذا المشروع. ويستهـدف الشـريـك الأجنبي من توجيهـه هذا خلق فرصـة لامتصـاص جزء كبـير من استثمارات المشـروع ودخله بصفتـه مُوَرِّداً لاحتياجاته. ونتيجة لهذا، فإن مصلحة الشريك الأجنبي تتبـاعـد عن مصلحـة الشريك الوطني، المتمثلة في أرباح المشروع، وتتناقض معها بحيث تؤدي مصلحـة الأول باعتبـاره موَرِّداً للمشـروع وبـائـع خدمـات له إلى الإضـرار بمكـاسب المشـروع بشكـل عام. وفي كثـير من الأحيان، يُكوِّن الشركاء الأجانب مجموعة مكملة بعضهـا لبعض، بحيث يقـوم أحدهم بدراسة الجدوى، ويقوم الآخر بتأجير رخصة الفن الإنتـاجي، والثـالث بتـوريـد المعـدات أو إدارة القرض الأجنبي أو القيام بالدراسات الهندسية وإدارة التشييد، وبذلك تكون لكل منهم مصلحة أخرى إضافية غير الربح الذي يُمثِّل المصلحـة الـوحيـدة للشـريـك المحـلي. وهذا النموذج الذي سارت عليه العديد من المشـروعـات الصنـاعيـة الكـبرى، لا سيـما في منطقـة الخليـج الأسفـل (البحرين ـ قطر ـ الإمـارات)، أضـر بهذه المشروعات وأثَّرَ على اقتصادياتها، نتيجة تضخم التكلفة الرأسمالية لهذه المشـروعـات. مما جعـل الفـارق في تكلفـة بعضهـا يفوق الفارق المعتاد، والمُقدَّر عادة بخمسين في المائة، زيادة على تكلفة المشروع المماثل في أوروبا الغربية واليابان مثلاً. ولقد بلغ هذا الفـارق أحيـاناً درجة كبيرة مذهلة، حيث وصل الفارق إلى مائة في المائة، وأحياناً أخرى أكثر من ذلك. ولا شك، أن هذا الفارق يُؤثِّر على هيكل تكاليف الإنتاج، بشكل قد يؤدي إلى إزالـة أي أثـر إيجـابي لوجود الغاز كمادة خام وكطاقة لبعض هذه الصناعات، وبالتالي القضاء على الميزة النسبية المتاحة للمنطقة باعتبارها موطناً جديداً لهذه الصناعات (١).

والسلبيـة الأخـرى للاستثـمار المشـترك مع شركـة أجنبيـة تتمثل في قيام هذه الشركة بتـوجيـه المشروع منذ البداية بشكل يؤكد تحكمها في مستقبله. وهي لذلك تصر على توفير وسـائـل هذا التحكم، من خِلال اتفاقيات الإدارة والتسويق والمشتريات والخدمات التقنية وتـزويـد المشروع بالموظفين المعارين من قبلها تأكيداً لضمان ولائهم لخدمة مصلحتها، حتى

---

(١) لمزيـد من التفصيـلات، راجـع: د. **محمـد وجيـه بدوي وآخـرين**، «دراسة أولية عن أساليب نقل التكنولوجيا وعـلاقـاتهـا بمشـاكـل التصنيـع في دول الخليج العربية» مجلة *«آفاق اقتصادية»*، اتحاد غرف التجارة والصناعة بدولة الإمارات المتحدة، العدد الأول، يناير ١٩٨٠، ص ٤٥ ـ ٧٤.

وإن تعارضت هذه المصلحة مع مصلحة المشروع ككل. وهذا النموذج الذي ينطبق، في أساسياته، على أغلب المشروعات المشتركة مع جهة أجنبية جاء تعبيراً عن الحذر الذي واجهت به دول المنطقة قيام الصناعة فيها والخوف من فشلها مما جعل وجود الشريك الأجنبي واستعداده للمشاركة بمثابة الشرط الواجب توفره قبل التفكير في الاستثمار. ولقد بُني هذا التفكير على فرضية أن من يستثمر في المشروع يكون متحملاً لمخاطره وبالتالي فلن يكون الشريك الأجنبي طرفاً في أي مشروع، ما لم تتوفر له الثقة في جدوى اقتصادياته. وهذا التفكير صحيح من الناحية النظرية، ويمكن أن يكون استعداد الشريك الأجنبي للاستثمار دليلاً على إمكانية نجاح المشروع ومؤشراً على سلامة اقتصادياته لدى من يتخذ القرار وليس لديه الأجهزة المؤهلة فنياً للتأكد من صحة الدراسات. ولكن هذه الفرضية، من الناحية العملية، أهملت مدى إمكانية تعارض مصلحة الشريك الأجنبي مع مصلحة المشروع عندما يكون هذا الشريك بائعاً، هو الآخر، للخدمات أو المعدات أو المواد الخام أو مشترياً للمنتجات. والحق أن عدم تقدير هذا هو ما أفسح المجال للشريك الأجنبي لأن يرتبط بالمشروع المحلي دون التركيز على مردود مساهمته من رأسمال المشروع معتمداً على قدرته في تحويل جزء كبير من الأرباح المحتملة لصالحه، من جَرَّاء احتكاره لبيع الخدمات والمعدات للمشروع. وهذا نفسه هو ما سمح للشريك الأجنبي بتضخيم نفقات المشروع ما دامت فائدته الجانبية من مثل هذه التصرفات أكبر مما يخسره من عائد على مساهمته في رأسمال المشروع.

ومن الملاحظ، أن الشروط التي تحدد نوعية ومميزات الشريك الأجنبي المطلوب اجتذابه للاستثمار في دول المنطقة لم تتضح بعد. كما أن اختياره، في أغلب الأحيان، لا تحكمه معايير اختيار ومفاضلة محددة. فمن حيث نوعية الشريك ومميزاته لا يوجد وضوح كافٍ، لدى الجهات المختصة، حول المعيار الذي يحكم اختيار هذا الشريك، وهل يتمثل في شرط احتكاره للتقنية المطلوبة لإنتاج المشروع، أو يُميِّزه في القدرة على القيام بالاستثمار الاقتصادي Enterpreneurship، أو يُميِّزه من حيث الخبرة العلمية في تشغيل المشروعات المماثلة، أو مدى احتكاره للأسواق التي يتوجب الدخول إليها. إن دول المنطقة لم تبادر بعد بتحديد العوامل الحاسمة في اختيار الشريك والمستثمر الأجنبي، انطلاقاً من معرفة نقاط الضعف لديها ومدى فعالية مثل هذا الشريك في التغلب عليها، كما أنها لم تقم بدراسة تجربتها مع شركات النفط والشركات الصناعية الكبرى لديها، ولم تتعرف على مدى نجاح المناطق الأخرى في الاستفادة من تجربة استثمار الشركات المتعددة الجنسية في أقطارها. ويشير الواقع إلى أن بعض دول المنطقة تنطلق من فرضيات تُحبِّذ وجود الشريك الأجنبي،

دون تحديد كافٍ للمتطلبات التي لا يمكن تحقيقها بدون وجود هذا الشريك ، والمتطلبات التي يمكن توفيرها ، ذاتياً ، بكفاءة ، أو يمكن شراؤها من السوق العالمية . لذا ، فإن وجود الشريك بدأ ، أحياناً ، وكأنه وسيلة للتخلص من تحمل أعباء توجيه المشروع وإلقاء مسؤولية دراسته وإنشائه وتسييره على عاتق شريك أجنبي ، الأمر الذي أدى إلى أن تصبح مسألة إقامة بعض المشروعات الكبرى غاية في حد ذاتها .

ومن جهة أخرى ، فإن الحاجة ما زالت قائمة لوضع أسس ومعايير تتم على أساسها المفاضلة بين الشركاء المحتملين . ذلك أن هذه المفاضلة ، أحياناً ، تدخل فيها اعتبارات المجاملة المحلية والدولية . كما أن أسس الاتفاق مع هذه الشركات الأجنبية ونوع وعدد الاتفاقيات الموقعة معها تتجاوز ، في بعض الأحيان ، الحاجة الفعلية ، وتؤدي إلى ربط المشروعات بسلسلة من الاتفاقيات المتكاملة من اتفاقية المشاركة إلى اتفاقيات الرخصة الفنية ، ودراسة الجدوى والتصميمات الهندسية ، والإشراف على الإنشاء والتسويق ، وسعر الغاز والإدارة والامتيازات الأخرى . وقد أدى هذا الوضع إلى إعاقة فعالية مجلس الإدارة في المشروعات المشتركة وحَوَّل دوره إلى دور ثانوي .

مما سبق ، يتبين أن انفراد الشريك الأجنبي بتوجيه كثير من المشروعات المشتركة وإمكانية سيطرته عليها والتحكم في مستقبل تطورها قد أدى إلى عدد من السلبيات منها : إلحاق خسارة تجارية ببعضها ، في حين أن المشروعات الوطنية المماثلة تُحقق أرباحاً ، كشركات الأسمدة البتروكيماوية . كما أن هذا أدى إلى ارتفاع تكلفتها الرأسمالية حتى وصلت إلى تكلفة تفوق التكلفة المعقولة والمقبولة بحيث أصبحت مماثلة لمستوى تكلفة المشروعات التي تشرف على إقامتها إدارة وطنية بحتة ، وبذلك تكون حجة من الحجج الرئيسية لوجود شريك أجنبي قد انتفت . كما أدى كذلك إلى توجيه هذه الصناعات وجهة تكاملية مع السوق العالمية ، ومع عمليات الشريك الأجنبي ، أكثر من توجيهها للتكامل والتفاعل المحلي والإقليمي والعربي . وأخيراً ، أدى هذا الانفراد إلى إضاعة الفرصة على أقطار المنطقة في إيجاد عمالة منتجة لمواطنيها وأجهزة فعالة لاستيعاب التقنية واكتساب الخبرة التجارية والإدارية حيث اعتمدت هذه الصناعات على استقدام العمالة من الخارج . بل إن بعض هذه المشروعات المشتركة قد أصبح حقل تدريب لموظفي الشريك الأجنبي ومجالاً لمكافأتهم بامتيازات مالية ومعنوية لا يتيسر أن يوفرها لهم في موطنه .

إن هذا النمـوذج السـائـد في بعض دول المنطقـة أصبـح عقبة في طريق الجهات التي تسعى إلى تحقيق انسجـام بين مصلحـة الشريك الأجنبي والمصلحة العامة للمشروع . كما أنـه وضـع عراقيـل أمـام إمكانيات التفاوض من أجل إيجاد إطار جديد تتضافر فيه الجهود، بدلاً من أن تتعـارض فيـه مصـالـح الشـركـاء، وذلـك من أجـل الاستفـادة من المهـارات الاستشارية Enterpreneurial Skills التي تتوفر للشركات الأجنبية ولا يتناسب توفرها محلياً، في الوقت الحاضر، مع إمكانيات الاستشارات المادية في المنطقة .

٢ مرحلـة التشييد

تعتمد مرحلة الإنشاء والتشييد على القرارات والدراسات والاتفاقيات والاستعدادات التي يكـون المـالـك قد وفرها للمشروع . وتُعد هذه المرحلة بعيدة الأثر على مستقبله، فهي تبدأ بإعداد الدراسات الهندسية وتحضير المناقصات وطرحها ثم الإشراف على التشييد وإدارته، ومن ثم، العمل على إعداد نُظم التشغيل الفنية والإدارية ولوائحها، وتحضير الاحتياجات البشـريـة والمـاديـة لهذا الغـرض، وأخيراً بدء التشغيل التجريبي وحل مشكلاته . وفي هذه المـرحلة، تصـرف الاستشـارات ويتم تحديـد الكثـير من طبيعـة وحجم ونفقـات التشغيـل الـلاحقـة خلالهـا، وهي لذلـك تمثـل حجـر الـزاويـة في متـوسط تكاليف الإنتاج وهيكلها الرأسمالي والتشغيلي .

وتُمثِّل السيطرة على هذه المرحلة إحدى نقاط الضعف الرئيسية لدى إدارة المشروعات بالمنطقـة، وتشكـل أحـد الأسبـاب الـرئيسيـة في ارتفاع متوسط التكلفة الرأسمالية في أقطار الجـزيـرة العـربية المنتجة للنفط . وهي التكلفة التي بلغت مستوى فاق الضِّعف في كثير من الأحيـان، وأصبحت مصـدراً للجدل بين هذه المجموعة من الدول وبين الدول الصناعية . فالمجموعة الأولى تؤكد أن سبب ذلك يعود إلى وجود محاولة لابتزازها، بينما تؤكد المجموعة الثـانيـة على ضعف القدرة الاستيعابية لقطاع الإنشاءات والتضخم السائد في هذه الأقطار إلى جانب حجم العمـولات المحليـة كسبب رئيسي لارتفـاع متـوسـط هذه التكلفة . وهذا التـبر يـر، من كلا الطـرفين، يؤكد وجود ظاهرة ارتفاع التكلفة الرأسمالية لمشروعات المنطقة فوق الحـد المعقـول والمقبـول مِهَنياً، ويَطرح التساؤ ل حول كفاءة إدارة هذه المرحلة ، ويُثير

القلق بشأن مدى تأثير مثل هذا الارتفاع في متوسط التكاليف الرأسمالية على مستقبل المشروعات الاقتصادية في المنطقة، الأمر الذي يجب أن يدفع المهتمين من أبنائها إلى تحليل هيكل هذه التكاليف وتحديد نقاط الضعف في إدارته، تمهيداً لمعالجته بما يُعضد جهود التنمية الاقتصادية. وفي هذا الصدد يمكن الإشارة إلى عدد من العوامل والظواهر غير الصحية المؤثرة على ارتفاع متوسط التكلفة الرأسمالية في المنطقة. وهذه العوامل والظواهر تتمثل في التالي:

- ضعف الحس الاقتصادي.
- عدم توفر شروط كفاءة إدارة التشييد.
- الآثار المالية والنفسية لدور الوسطاء المحليين.
- محاولة الانتفاع الخارجي والداخلي.

أ ضعف الحس الاقتصادي

من الملاحظ أن الاهتمام بضبط التكاليف، والسعي إلى تخفيضها لا يحظيان بالاهتمام الكافي، وذلك نتيجة للوفرة النقدية الحالية. وتتضح هذه الظاهرة من خلال النظر إلى اقتصاديات مشروعات البنية الأساسية، وكذلك من خلال النظر إلى اقتصاديات النفقات الجارية للميزانية العامة وسياسة ومجالات الاستثمار المالي. فبالرغم من الإمكانية الكبيرة المتاحة لتخفيض الكثير من المصروفات وزيادة العائدات دون التأثير على الفائدة الاقتصادية والاجتماعية المطلوب تحقيقها إلا أن البطء والتساهل في اتخاذ القرارات والسياسات اللازمة لتحقيق ذلك يُعدان ظاهرة ملموسة في دول المنطقة. إن كثيراً من الأجهزة المُنفِّذة لا تُلِمُّ بأساليب تحليل التكاليف، وما يقابلها من فوائد مرجوة Cost-Benefit Analysis، وليس لديها توجه اقتصادي في نظرتها وحكمها على الأمور. وقد امتدت هذه النظرة إلى المشروعات ذات الطبيعة الاقتصادية من الأنشطة والمجالات التي لا تهتم بحسابات التكاليف والتي تُبرر مظاهر عدم كفاءتها، بمقولة كون هذه المشروعات والسياسات ذات أهداف اجتماعية، الأمر الذي أدى إلى التراخي في ضبط التكاليف مجاراة لأوجه الإنفاق العام الأخرى، وإلى التساهل في اتخاذ الاجراءات والسياسات، وإنشاء الأجهزة اللازمة لتأكيد النظرة الاقتصادية وتعميق الحس الاقتصادي، وجعل مبدأ التفكير والتصرف على أسس اقتصادية أسلوب حياة وعمل.

ب عدم توفر شروط كفاءة إدارة التشييد

إن تدني كفـاءة إدارة التشييـد ظاهـرة ملحـوظـة من دلائلهـا تزايـد التكـاليف Cost Over Run أثنـاء مرحلة التشييـد، إلى مستـويـات تَفُوق التقديرات العالية التي توضع عنـد دراسـة الجـدوى الاقتصادية. فقد تزايدت الاستشارات المقدرة في أغلب المشروعات، لدرجة أنها قد وصلت، أحياناً، إلى أكثر من الضِّعف. وهذه الظاهرة ليست مقتصرة على المشـروعـات التي تديـرهـا إدارة محلية، بل إنها تشمل المشروعات التي تديرها إدارة أجنبية، ومنهـا شركـات النفـط العـاملة صاحبـة التجـربـة الطـويلة في المنطقـة، والمعروفة بضبطها للتكـاليف وشُحِّهـا في الإنفـاق عنـدمـا كانت هي المـالكة لشركات النفط العاملة. وترجع الأسبـاب المبـاشـرة لعـدم كفـاءة إدارة التشييد إلى حداثة التجربة، وتدني مستوى التأهيل بالنسبـة للعنـاصـر المحليـة كما تعـود، أحيـانـاً، إلى عدم المبـالاة وكـذلـك عدم التمتـع بالصلاحيات الكافية. ومما يلاحظ أن هناك تسيُّباً في تطبيق بعض الشروط الفنية والتجارية والمهنية، كعدم ضبط المواصفات الفنية والهندسية وزيادة عدد المرافق الضرورية، وتضخيم حجمها، الأمر الذي يؤدي إلى المبالغة في المواصفات وفي المرافق غير المبررة اقتصادياً تحت شعار «الأول من نوعه» أحياناً، وتحت شعار توفير الأمن Security أحياناً أخرى. ومن هذه الشـروط التغـاضي أحياناً عن ضرورة التقويم الأولي Pre-Qualification للمتعهدين الذين يُحتمـل ترشيحهم للعمـل والتسـاهل في دعوة غير الأكفاء، وعدم الالتزام بإرساء العطاءات على أقـل المتعهـدين سعـراً، الأمـر الـذي يفتـح المجـال على مصـراعيـه للاجتهـادات الشخصيـة، ويـؤدي إلى جذب المتعهـدين غير المـؤهلين واستبعاد المؤهلين منهم تلقائياً، بسبب عدم استعدادهم للدخول في منافسة لا تحكمها أسس المهنة، ومنها أيضاً عدم التَقيُّد بجـداول تحليـل الأسعـار التي يجب طلبهـا من المتعهـدين قبل قبولهم الدخول في المناقصة، وذلك تمهيداً لمقارنتها بأسعار المشروعات المشابهة.

وأخـيراً، فإن مسألـة التعـديـلات والتغييرات التي تؤدي إلى طلبات مغايرة لما اتفق على تنفيـذه أصـلاً مع المتعهد Variation orders تُعد من نقاط الضعف الأساسية وكثيراً ما استغلت هذه النقطـة لتحقيق ما لا يمكن تحقيقـه في مرحلة التصميـمات ومـرحلة طرح المنـاقصـة، الأمـر الـذي أدى إلى تزايـد التكلفة المتفق عليها أصلاً، وغَيَّر من طبيعة بعض المشروعات من جَرَّاء كثرة ما أُضيف إليها أو حُذِف منها.

وهذا الوضع أضاف عبئاً جديداً إلى أعباء مرحلة التشييد وأفقد إدارتها فعالية الإدارة العلمية المتجردة، والتي يجب توفرها فيها، مما أتاح لمن أراد أن يستغلها لصالحه فرصة مواتية.

جـ الآثار المالية والنفسية لدور الوسطاء المحليين

يُعد دور الوكلاء المحليين من المشكلات الأساسية التي تواجه المشروعات العامة أثناء فترة الإنشاء والتشييد. فمن ناحية، تتمثل آثار هذه المشكلة في زيادة تكلفة مالية غير مبررة اقتصادياً واجتماعياً. ومن ناحية أخرى، فإنها تفتح مجالاً يشجع على ممارسة الضغوط على الجهات المُناط بها تنفيذ المشروعات، مما يؤثر على فعالية هذه الجهات، ويخلق آثاراً نفسية تؤدي إلى تنمية روح سلبية لدى الأفراد. فقد سبقت الإشارة إلى أنه قد انتشر تقليد فرض وجود وكيل محلي لكل شركة أجنبية تود التعامل في السوق المحلية، إلا أن هذا التقليد بمرور الزمن، حاد عن هدفه وأصبح بمثابة أسلوب فرض ضريبة على التجار والمقاولين الوافدين يُحصِّلها التجار والمقاولون المحليون مقابل تسجيل الشركات بأسمائهم.

وهذا التقليد أدى إلى زيادة ظاهرية في التكاليف تقدر بنسبة ٥٪ من إجمالي هذه التكاليف. ولقد أدى تضخم هذه النسبة وتوابعها إلى حيرة معهد ستانفورد الدُولي للبحوث، عندما درس هيكل التكاليف الرأسمالية للمشروعات في عدد من الدول الصناعية ودول المنطقة، وقارن بينها، ووجد أن بند المصروفات المتفرقة من أتعاب وعمولات . . . إلخ يُقدر بنسبة تتراوح بين ٤-١١٪ في دول الخليج العربي مقابل ١-٥٪ في الولايات المتحدة، وأن هذا العبء المالي يمكن تلافيه عن طريق حصر نوعية وحجم المناقصات الدُولية التي يُسمح للشركات الأجنبية بالمشاركة فيها دون أن تحتاج إلى من يكفلها. وينبغي هنا أيضاً، تشجيع القطاع الخاص المحلي على تنمية قدراته الذاتية، ورفع حجم الأعمال التي يجب انفراده بها بقدر نمو طاقته على التنفيذ. كما أنه ليس هناك مبرر لدفع أية عمولة أو أتعاب للقطاع الخاص طالما أنه يمكن استيراد البضاعة أو الخدمات التي يلزم استيرادها مباشرة من المصدر بتكلفة تقل عن تكلفة استيرادها عن طريق وكيل محلي. كذلك، فإن وجود وكلاء محليين للشركات الأجنبية الراغبة في استيراد النفط وغيره من المنتجات الصناعية من دول المنطقة ليس له ما يبرره اقتصادياً.

أما الأثر النفسي لدور الوسطاء المحليين، فإن نتائجه على المشروعات العامة والعاملين فيها أكبر خطراً من الأثر المالي. ذلك أنه ترك آثاراً سلبية على العاملين في الإدارة العامة والقطاع الخاص، الذي أصبح طفيلياً يسعى لتأكيد إمكانية حصوله على الوكالات والكفالات على حساب التخريب النفسي للمشرفين على هذه المشروعات وعلى المشرفين على سير المشتريات والمناقصات وأن هذا الأثر النفسي يُمثِّل أحد الأسباب في ضعف سيطرة إدارة التشييد وميلها إلى التراخي في ضبط التكاليف وسرعة الإنجاز.

د محاولة الانتفاع الخارجي

إن محاولة العالم الخارجي للانتفاع من المنطقة يُمكن اعتبارها مواكبةً لموجة البذخ الداخلي التي ارتفعت بعد تزايد أسعار النفط منذ مطلع السبعينات، فالشركات الأجنبية والمستشارون الأجانب سادت لديهم نظرة أنانية تماثل نظرة الحاسدين لحديثي النعمة، نظرة تنطلق من الشعور بعدم أحقية هذه الأقطار فيما تدفق عليها من ثروة، كما تنطلق من اقتناعها بعدم قدرة هذه الأقطار على الاستفادة من ثروتها، وبالتالي، فهي في رأي الكثيرين منهم، ثروة ضائعة، يجب العمل على الحصول عليها وإعادة استغلالها في الدول الصناعية القادرة على الاستفادة منها في تنمية اقتصادها وتقنيتها.

لقد بدأت هذه المحاولة من قِبَل الدول المتقدمة صناعياً ومن قِبَل مواطنيها من خلال تضخيم تكاليف المشروعات المحلية، ومن خلال اقتراح تكرارها بغض النظر عن جدواها الاقتصادية، وكذلك من خلال المبالغة في أسعار السلع والخدمات التي يلزم استيرادها. ولقد أدت هذه السياسة بالنسبة للمشروعات العامة إلى مبالغة المستشارين والاستشاريين والمديرين الأجانب في حجم مُتطلبات هذه المشروعات وكذلك في أتعاب الخدمات التي يقدمونها، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن هذه السياسة أدت إلى تسعير المنتجات الصناعية، التي يلزم استيرادها لدول المنطقة، بأسعار تفوق أسعار تصديرها إلى الدول الأخرى، حيث سادت أسعار ثلاثية المستوى لصادرات الغرب، أولها للدول غير المصدرة للنفط، وثانيها للدول المصدرة للنفط والواقعة خارج الجزيرة العربية، وثالثها وهو أعلاها فرض على واردات الدول المنتجة للنفط في الجزيرة العربية.

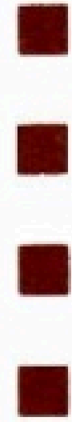
ومما يُؤسف له، حقاً، أن بعض المستشارين والمديرين العرب العاملين في المنطقة قد

ساهموا في هذا الانتفـاع ووقف بعضهم موقف غير المعني تجاهـه، وأحيـاناً حاول بعض آخر منهم الاستفـادة منـه، مبررين ذلك باقتناعهم المتمثل في عدم إمكانية المنطقة الاستفادة من هذه الثروة، وبأنها لا بد أن تضيع بشكل أو بآخر. ولهذا فهم أحق من غيرهم في الانتفاع

٣ مرحلـة التشغيل

يعـترض تشغيـل المشروعات العامة، في المنطقة، عدد من العقبات التي تعوق أداءها وتُؤثّر على قدرتهـا التنـافسيـة، وتحد من إمكانيات تطويرها. وهذه العقبات، إذا ما أُضيفت إلى غيرها من العقبات الموروثة من مرحلة التأسيس تُصبح عبئاً على إمكانيات نجاح مثل هذه المشـروعـات وحـائـلاً أمـام إمكـانيـة رفـع كفاءة أدائها وفتح مجالات التطور والنضوج أمام مسيرتها، الأمر الذي يستدعي تشخيصها، والإسراع بمعالجتها.

ومن أهم هذه العقبات :



١ عجز الإدارة المحلية عن استيعاب نُظم الإدارة العصرية

إن خبرة الإدارة المحلية في إدارة المشروعات الإنتاجية الكبيرة ما تزال محدودة جداً، وتحتـاج إلى الكثـير من متطلبـات الإدارة العلميـة الحـديثة، ويعوزها الحافز والصلاحيات اللازمة لاستيعاب فنون هذه الإدارة وأساليبها وغرسها في صلب نظم هذه المشروعات التي لا يتسنى لها أداء وظيفتهـا الاقتصـاديـة والاجتـاعيـة بدونهـا، وأن التجـربة الحالية للإدارة المحلية في كثير من المشروعات العامة غير مشجعة، وتحتاج إلى مزيد من الوعي، كما تحتاج إلى معرفة متطلبات الإدارة العلمية، والعمل على ضرورة استيعاب أساليبها ونظمها، وأن كثـيراً من هذه المشـروعـات التي تتولى إدارتها الفعلية عناصر وطنية تفتقر إلى تطبيق أسسٍ

إدارية علمية، تحدد بموجبها المسؤوليات وتُمنح الصلاحيات، ويكون تقويم الأداء فيها منتظماً ومبنياً على مدى النجاح في تحقيق النتائج المطلوبة.

إن المنطق الإداري السائد في إدارة هذه المشروعات يُمثِّل امتداداً لما هو متبع في الإدارة العامة التي تقوم أساساً على تقييد عمل المسؤولين بإجراءات ولوائح إدارية ومالية، ومطالبتهم باتباع حرفيتها بدلاً من الاعتماد على تحقيق النتائج. والحق أن هذا المنطلق يحد من روح المبادرة وروح المسؤولية، كما أنه يشيع روح الاتكالية والسلبية، مما يحول دون تأدية المشروع للغرض من إنشائه. لذلك، فإن معظم المشروعات التي تتولى إدارتها عناصر وطنية تفتقر إلى تطبيق فنون الإدارة العصرية، مثل نظام التخطيط الدائم Formal Planning System، وأسلوب الإدارة بالأهداف Management by Objectives، وتقويم الوظائف Job Evaluation، بل إن بعضها يفتقر حتى إلى وجود ميزانية نظامية وإلى وجود جهاز لمتابعة هذه الميزانية بشكل دائم ومنتظم. وفيما عدا عدد صغير من الشركات الكبرى، مثل بعض المؤسسات المالية وبعض الشركات الصناعية التي شارك فيها القطاع الخاص وعانت من المنافسة في السوق العالمية، فإن بقية المشروعات العامة التي تتولى إدارتها عناصر وطنية تفتقر إلى كل أو بعض الفنون والنظم الإدارية الحديثة السابق ذكرها. وفي الاستقصاء الذي أجري مع مديري المشروعات العامة (ملحق ب) تبيَّن من إجابتهم حول مدى تطبيق مشروعاتهم لبعض أنظمة الإدارة العصرية أن نسبة من يعتقدون بتطبيق نظام التخطيط الدائم بلغت **٣٥٪**، ونسبة من يعتقدون بتطبيق أسلوب تقويم الوظائف بلغت **٤١٪**، ونسبة من يعتقدون بتطبيق أسلوب الإدارة بالأهداف بلغت **١٢٪ فقط** (ملحق ب **١ / ٢٤**). وهذه الإجابات تشمل المشروعات التي تديرها إدارة أجنبية وتلك التي تديرها عناصر محلية.

إن المشروعات العامة التي تُديرها عناصر وطنية تُواجه تأثير أجهزة الإدارة العامة. وهي أجهزة تحاول في كثير من الأحيان فرض أساليبها الإدارية بشكل جعل بعض هذه المشروعات يمثل امتداداً للإدارات الحكومية. فمن حيث نُظم العاملين وحوافزهم وأساليب إدارتهم وشروط خدماتهم، نجد أن هناك ضغطاً من قبل دواوين الموظفين وتقييداً لتصرف المشروعات، مما أدى إلى انخفاض في الإنتاجية وعدم إمكانية جذب الأيدي العاملة ذات الكفاءة، أو عدم جذب وتهيئة الأيدي العاملة المحلية والاحتفاظ بها، كما حالت دون إمكانية توفير حوافز كافية وفعالة تُمكِّن الإدارة من الربط بين مصلحة العاملين بالمشروع

ومصلحـة المشـروع نفسه في المدى الطويل. وفيما يتعلق بنظام المناقصات والمشتريات، فإن الأجهـزة المـركـزيـة في الإدارات العـامة تسعى لتطبيق أساليبها على الشركات والمؤسسات العامة مما يؤدي إلى عرقلة سير هذه المشروعات ويُضعِف قدرتها للحصول على احتياجاتها بالنـوعيـة التي تحتـاجهـا عمليـاتها وبالسعر الذي يُمكنها الحصول عليه إذا ما اتبعت تكتيكاً تجاريـاً ذكيـاً، وهـذا ما لا يتحقق لأيـة هيئـة أو لجنـة مركـزيـة لا تتوفر فيها المتطلبات الفنية والتجـاريـة. كما أنـه ليس لدى مثـل هذه الهيئـة أو اللجنة حافز كافٍ يجعل اهتمامها يتجاوز اتبـاع الإجـراءات والنظـر إلى العـروض بشكل إجرائي يُعفيها من المسؤولية. كما أن تأثير أجهزة الإدارة العامة على قدرة المشروعات العامة، من ناحية وضع نظام تخطيط دائم يشكل عائقاً أساسياً أمام نمو المشروعات العامة وتطورها، مما يجعلها تكتفي بتسيير الأمور من عام إلى عام دون أن تعـرف ماذا سيُخصص لها من موارد ودون أن تعلم ما سيُفـرض عليهـا من نظم ولوائح وسياسة تسعيرية وخطة إنتاجية وغير ذلك من السياسات الفنية والتجارية التي تحتاج إلى تخطيط متوسط المدى (٣-٥ سنوات). ويضاف إلى ذلك كله الآثار النفسية التي تتركهـا هذه القيـود على الإدارة المحليـة مما يجعلهـا لا تعمل بشكل مُنظَّم من أجل الاهتمام الكافي بأساليب استيعاب التقنية وخلق النظم والأجهزة اللازمة لاستنباطها، ولا تُركز على إيجـاد نُظم لتـدفق المعلومـات الإداريـة والفنيـة اللازمة لدعم كوادرها ولا على إيجاد أجهزة داخلية لتقويم الأداء.

من هنـا، يتبـين لنـا أن حاجة المشروعات العامة التي تُديرها عناصر محلية إلى أدوات وأساليب الإدارة العلمية ونظمها، إلى جانب افتقارها للصلاحيات اللازمة لفعالية الإدارة في المشـروعـات الاقتصـاديـة قد أثرا على أداء هذه المشروعات وحَدًّا من فعالية إدارتها، مما أدى إلى ارتفاع تكاليف التشغيل وانخفاض حصيلة الإيرادات، وحَوَّل إمكانية الربح إلى خسارة، وأثَّر على فرصة الاستفادة من القدرات البشرية والإمكانيات الاستشارية النادرة. هذا فضلاً عن أثر ذلك على إمكانية تحقيق الأهداف الاستراتيجية.

ولعـل أخطـر الآثـار المـترتبـة على تردي أداء المشـروعات العامة التي تديرها عناصر وطنية، يتمثل في انتشار حالة من الاقتناع بتفوق الإدارة الأجنبية، الأمر الذي جعل البحث عن شركـة أجنبيـة لإدارة أي مشـروع فاشـل أو مشـروع جديـد هام، تعـد اقتراحاً مقبولاً ومتعارفاً عليه.

ب الإدارة الأجنبية وتَحيُّزها لمصلحتها الخاصة

يسود المنطقة منذ بداية السبعينات على وجه الخصوص اعتقاد بأن الإدارة الأجنبية هي العلاج الحاسم لمشكلة تردي أداء الكثير من المشروعات وتَخلُّف مستوى إدارتها المتمحيهني وكما نلاحظ، أحياناً، إصراراً على تجنب إدارة المشروعات الجديدة بواسطة إدارة محلية، اعتقاداً بحتمية فشل مثل هذه الإدارة، وأن الثقة في قدرة الإدارة الأجنبية جعلت بعض دول المنطقة تعتمد عليها، اعتماداً لا يقتصر على إدارة بعض شركات النفط وبعض المشروعات الصناعية الكبيرة فحسب، بل يتجاوزه إلى إدارة بعض وظائف أجهزة الإدارة العامة البحتة مثل المستشفيات والبلديات والمواصلات.

إن اللجوء إلى الادارة الأجنبية بوصفه علاجاً لضعف الإدارة المحلية، بالرغم من فعاليته وليس كفاءته في المدى القصير، لا يمكن الركون إليه كحل لمشكلة تردي أداء الإدارة المحلية، وذلك بسبب مساهمته في رفع تكاليف الإنتاج، وتوجهه إلى السيطرة الدائمة على المشروع. هذا، إلى جانب عدم ارتباط مصلحة الإدارة الأجنبية بمصلحة المشروع في المدى الطويل، وأثر ذلك على إعاقة عملية تنمية الاعتماد على الذات.

إن التعاقد مع شركة أجنبية، لإدارة مرفق أو مشروع عام، ومنحها كافة الصلاحيات اللازمة لاتخاذ القرارات الإدارية وتطبيق النظم والأساليب واللوائح اللازمة بمعزل تام عن أجهزة الرقابة المركزية في الدولة، كل هذا أتاح لمثل هذه الشركة، دون شك، فرصة كافية لأن تكون فعالة في إنتاج السلعة أو إنجاز الخدمة المطلوبة. إلا أن هذه الفعاليةEffectiveness ليست، غالباً، مقترنة بتحقيق الكفاءة Efficiency ، أي إنتاج ما يُراد إنتاجه بأقل التكاليف الممكنة وتحقيق أعلى إيراد ممكن، وبالتالي تحقيق عائد تجارى واقتصادي مناسب للاستثمارات الموظفة. لذلك نجد أن الاعتماد على الإدارة الأجنبية يضيف مشكلة جديدة تُعيق المشروعات عن أداء دورها الاقتصادي، فضلاً عن تعارض مثل هذا الاعتماد مع الأهداف الاستراتيجية للمشروعات العامة.

فمن الناحية الاقتصادية، نجد أن الإدارة الأجنبية تَحرص على الاستفادة من نفقات المشروعات التي تتولى إدارتها، كما تحرص، بكافة الوسائل، على امتصاص أرباح هذا المشروع؛ إن وُجدت. فهناك الأتعاب الأولية المقطوعة التي تُعطى للإدارة الأجنبية، في

شكـل مبلغ سنـوي محدد أونسبـة مئـوية من الإيرادات الإجمالية، أو إيرادات التشغيل، أو مبلغ محدد على وحـدة الإنتـاج، مثل حالة شركات النفط حيث تتراوح النسبة بين **١٥-٣٠** سنتا للبرميل المنتج، مما جعلها تصل إلى أكثر من **١٥**٪ من تكاليف الإنتاج. وهذا المبلغ في العـادة لا يُمثـل كافـة الأتعـاب التي تعود على الإدارة الأجنبية، وإنما يُمثل الأتعاب الأولية التي تكـون بمقتضـاهـا مستعدة لتقديم الخدمات Acess to Services . وتتلقى هذه الإدارة أتعـابـاً إضـافية مقابل كل خدمة تقدمها للمشروع بالإضافة للأتعاب الأولية. فعلى سبيل المثـال، هنـاك عمـولة على التسويق، وعمولة على المشتريات الدولية، وأتعاب للدراسات والاستشـارات، ورواتب ومكـافآت للموظفين المعارين. ويمكن تقدير إجمالي هذه الأتعاب بنسبـة تتراوح بين ١٠-٢٠٪ من إجمـالي تكلفـة الإنتـاج أو الإيرادات الإجمالية، وذلك عدا القيمـة المبـاشـرة للخـدمـات والبضائع التي تقوم شركة الإدارة الأجنبية بالحصول عليها من شركـاتهـا التـابعة، أو من السوق العالمية وبدون رواتب الموظفين المعارين وعلاواتهم. وهذه النسبة عالية جداً، وتشكل عبئاً كبيراً على اقتصاديات أي مشروع صناعي أو تجاري. كما أنها تزيد تكلفة المشروعات الخدمية. ومما هو جدير بالذكر، أن هذه الأتعاب لا ترتبط بالتزام الإدارة الأجنبية تحقيق عائد مناسب للاستثمارات التي تديرها، أو ضمان مستوى تنافسي من تكلفـة يتنـاسب مع مستـوى تكلفـة في المشـروعـات المماثلة في العالم. وهكذا، فإن الإدارة الأجنبية تظلُّ دائماً مطمئنة على تحصيل أتعابها، مهما ترتفع التكلفة أو يكن العائد متدنياً. والشيء الـوحيـد الـذي تتعهـد به شفهيـاً دون ضمانـات يتمثـل في إنتاج السلعة أو الخدمة فحسب. وهذا الوضع الذي تتصرف بموجبه الإدارة الأجنبية أدى إلى ارتفاع متوسط تكلفة التشغيل وأدى إلى خسائر في المشروعات العامة التجارية. ولقد ثبت في بعض المشروعات التي استغني فيها عن الإدارة الأجنبية وأُوكلت إدارتها لعناصر وطنية يتوفر لها الحد الأدنى من حريـة التصـرف الإداري أنهـا حققت أربـاحـاً أكـبر مما كانت تحقق في السابق، وتحولت في بعض الحالات خسائر هذه المشروعات إلى أرباح. وأبلغ الأمثلة على ذلك الشركة العربية السعودية للأسمدة الكيماوية وبعض البنوك والمؤسسات المالية الأخرى.

ومن الآثار السلبية الأخرى لدور الإدارة الأجنبية أنها أصبحت وسيلة يسعى الشريك الأجنبي إلى الانفـراد بحق ممارسـة وظيفـة الإدارة إلى احتكـارهـا عنـدمـا يقرر المساهمة في المشـروعـات المحليـة. فهـذا الشريك يرى أن مساهمته في استثمارات المشروع، تعطيه حق الشُّفعـة في تولي إدارتـه التي تشكـل بالنسبة له هدفاً يستطيع من خلاله تحويل جزء كبير من أرباح المشروع المحتملة لصالحه الخاص على شكل أتعاب إدارة وتسويق ومشتريات وغير

ذلك. ويكون هذا الشريك الأجنبي في العادة مستعداً لتحمل خسارة في استثماراته طالما أن الأتعاب التي يحصل عليها بوصفه قائماً بالإدارة كافية لتعويضه عن تلك الخسارة. وهذا الوضع، كما سبقت الإشارة، قد أجهض الفكرة التي ترى أن وجود الشريك الأجنبي يمثل ضمانة لاقتصادية الاستثمار وارتفاع عائده، لأن هذا الشريك قد أوجد، من خلال احتكاره للإدارة، وسيلة يسترد بها استثماراته، ويحقق عائداً مجزياً، هذا بينما يقع عبء الخسارة على الشريك الوطني وحده. وعلى سبيل المثال، فإن الشريك الأجنبي في إحدى الحالات، قَدَّر عمولته في أحد الأعوام بحوالي مليونين ونصف مليون دولار، بينما كان تقديره لصافي ربح المشروع، الذي يبلغ رأسماله المدفوع ما يقارب عشرة مليون دولار، لا يتجاوز ثلاثة أرباع مليون دولار في نفس ذلك العام.

تلك هي الآثار السلبية لدور الإدارة الأجنبية من الناحية الاقتصادية. أما من الناحية الاستراتيجية، فإن وضع المشروعات العامة التي تتولى شركة أجنبية إدارتها يتعارض مع الغرض التنموي الذي أنشئت هذه المشروعات من أجل تحقيقه. فإذا كانت الأهداف الاستراتيجية للمشروعات العامة تتمثل في تنمية إمكانيات الاعتماد الذاتي على النفس، من خلال الحرص على استيعاب التقنية، بما فيها الفن الإداري، وإيجاد الأجهزة اللازمة لاستنباطها محلياً، وتوفير مصادر عمالة منتجة للمواطنين، عن طريق إعدادهم وحفزهم لتأدية الوظائف المتخصصة والفنية وخلق الترابط الإنتاجي وزيادة درجته فيما بين وحدات الإنتاج المحلية المختلفة وتقليل درجة التبعية للشركات المتعددة الجنسية، والسعي إلى رفع القيمة المضافة التي يتيحها نشاط المشروع إلى الحد الأمثل اقتصادياً، إذا كانت هذه كلها أهدافاً استراتيجية هامة للمشروعات العامة، فإن الاعتماد على إدارة أجنبية لا ينسجم مع إمكانية تحقيقها. فمصلحة الإدارة الأجنبية، المباشرة وغير المباشرة، تتعارض أصلاً مع اعتماد المشروع على ذاته، بل إنها تتعارض مع اعتماد أي مشروع آخر، في نفس البلد، على ذاته. وهذا الوضع يجعل الإدارة الأجنبية تعمل بحكم المصلحة الذاتية على إضعاف القدرة المحلية، وزيادة درجة التبعية للشركات المتعددة الجنسية. فتنمية القدرة الإدارية المحلية وكذلك تنمية الطاقة المحلية على استيعاب التقنية واستنباطها، وإعداد الكوادر الوطنية، يتعارض مباشرة مع استمرار الحاجة إلى وجود إدارة أجنبية.

ولذلك، فإن الإدارة الأجنبية لا يمكن أن تَفتَح مجالاً لمثل هذا، لأن في مجرد تحققه نهاية لوجودها. إن وجود الإدارة الأجنبية مبني على ترسيخ شروط التبعية المتعارضة مع إتاحة الفرصة للآخرين أن يتعلموا، وكأنه بهذا يتناقض تماماً مع المثل الصيني السائر: «إذا كنت

حقاً تريد أن تساعد إنساناً فلا تعطه سمكة بل عَلِّمه كيف يصطاد السمك» . فالاعتماد على الشركات التابعة للإدارة الأجنبية يجعل من مصلحة هذه الإدارة العمل دائماً على استمرار المشروع المحلي بمثابة معمل من معاملها التابعة لها. ولذلك، فإن الإدارة الأجنبية لا يمكن أن تسعى لدعم القدرة الذاتية للمشروع أو لزيادة درجة ترابطه مع المشروعات المحلية، وإنما تحرص على أن تجعل منه بحيرة في صحراء قاحلة تمتد قناتها من تحت الأرض العطشى لتروي وترتوي من مصادر بعيدة.

مما سبق، يتضح أن وجود الإدارة الأجنبية في عدد كبير من المشروعات العامة والاعتماد المتزايد عليها قد أفضيا إلى زيادة تكلفة تشغيل هذه المشروعات بنسبة تراوحت بين ١٠ـ٢٠٪ من إجمالي تكلفة تشغيلها دون أي تعهد من الإدارة الأجنبية بتخفيض التكاليف إلى المستوى المقبول دُولياً، ودون التعهد بتحقيق عائد مناسب على الاستثمارات التي تُديرها. وبذلك، فإن اللجوء إلى إدارة الشركات الأجنبية لعلاج مشكلة تَخلُف الإدارة المحلية في المشروعات العامة لم يُؤد إلى حل مشكلة ارتفاع التكاليف، بل إنه حرم العناصر الوطنية من فرصة المساهمة في إدارة الشركات المحلية الكبرى، التي تستخدم الفن الإداري والتقنية المتطورة. وعلى هذا، فإن الوضع أصبح بحاجة إلى علاج جديد يستطيع التغلب على تخلف الإدارة المحلية وتردي كفاءتها.

جـ ندرة الأيدي العاملة المحلية

يشكل عدم تمكن المشروعات العامة من جذب وتهيئة الأيدي العاملة المحلية والاحتفاظ بها، المشكلة الثالثة من سلسلة المشكلات التي تواجه تشغيل المشروعات العامة في المنطقة. فالمشروعات العامة، كما بَيَّنا في الفصلين الأول والثالث، يجب أن تكون وسيلة لإيجاد مجالات عمالة منتجة لأبناء المنطقة، ومجالاً لتوفير الإدارة الضرورية والمدرسة العملية لاكتسابهم المتطلبات الإدارية والفنية اللازمة لتشغيل المشروعات الإنتاجية الحديثة. لذلك، فإن تقويم أداء المشروعات العامة يجب أن يشمل تناول مدى تحقيقها لذلك.

إن نظرة سريعة على واقع المشروعات العامة في المنطقة تكفي لإدراك مدى صعوبة جذب الأيدي العاملة الوطنية وحفزها للعمل في هذه المشروعات. فبينما يتزايد عدد العاملين الوطنيين في أجهزة الإدارة العامة، مسببين تضخماً وظيفياً لأجهزتها، نجد أن بعض

المشـروعـات العـامـة تكـاد تكـون خالية منهم. فعلى سبيل المثال، نجد أن عدد القطريين العـاملين في شركـة قطـر الـوطنيـة للحديد والصلب لا يتجاوز ثلاثين شخصاً من جملة عدد العـاملين الـذين يصلون إلى حوالي الألف شخص. هذا فضـلاً عن أن هؤلاء القطـريـين القليلين لا يُوجـد بينهم خريـج جامعي واحـد، في حين أن إجمـالي عدد الخـريجين القطريين يتجاوز ألفاً وخمسمائة خريج. والوضع في بقية المشروعات العامة الأخرى، في المنطقة، وإن لم يكن بمثل هذه الحالة المتطرفة إلا أنه يتم، عموماً، بالاعتماد على العمالة الوافدة في تشغيل هذه المشـــروعـــات. وفي عام ١٩٧٥م، حيث بلغت القـوى العـاملة في قطـاع الصنـاعـة بالكـويت ٢٤٫٥ مشتغـلاً (٢٫٨٪ من جملة قوة العمـل) بلغ عدد الكـويتيـين منهم ٢٫٢٥٨ مشتغـلاً أي ما يعـادل ٢٫٩٪ من مجمـوع المشتغلين في الصنـاعة. ومما يُلاحظ أيضاً أن عددَ العـاملين الكـويتيـين في الصنـاعـة. قد انخفض بنسبة ٤٫٥٪ عما كان عليه عام ١٩٧٠م. هذا، بينما زاد حجم القـوى العـاملة الكـويتيـة من ٦٠ ألف مشتغل عام ١٩٧٠م إلى ٨٧ ألف مشتغل عام ١٩٧٥م (٢). ويتضح أيضاً من إحصاءات القوى العاملة في الكويت في عام ١٩٧٥م أن عدد المديرين الكويتيين في الحكومة قد بلغ ٤٨٠ مديراً من أصل ٦٠٠ مدير يعملون بها (أي ٨٠٪)، هذا بينما كان عدد المديرين الكويتيين العاملين في المؤسسات ٤٤٠ مديراً من أصل ١٫٥٣٥ مديراً (٢٩٪) (٣).

إن ظاهـرة عزوف أبنـاء المنطقـة، بشكـل عام، عن العمـل خارج الحكـومة وافتقار المشـروعـات العـامـة، لاسيـما الاقتصـادية منها، إلى وجود كوادر إدارية وفنية وتشغيلية من العناصر المحلية ظاهرة يمكن ملاحظتها بوضوح في جميع المشروعات العامة. بل إنه، ومنذ عام ١٩٧٠م، بدأت هذه المشـروعـات تجد صعوبة في سد احتياجاتها من العمالة محلياً، بل إن بعضها بدأ يخسر عناصره. فشركات النفط التي كان الضغط عليها، في الماضي، شديداً لزيـادة نسبـة المواطنين العاملين فيها، بدأت بعد أن تم امتلاكها وطنياً تخسر بعض موظفيها السـابقـين ولا يتـوفـر لها العـدد الكـافي لسد احتياجاتها المتزايدة مما أدى إلى انخفاض نسبة المـواطنـين العاملين لديها تدريجياً. وفي إحدى شركات إنتاج البترول العاملة وُجد أن وضع القوى العاملة فيها قد تَغيرً وفقاً لما نتبينه من الجدول التالي :

---

(٢) انظر : وزارة التخطيط، *استراتيجية التنمية الصناعية بدولة الكويت*، ديسمبر ١٩٧٧م، ص ٧١-٧٣.

(٣) انظر : مجلس التخطيط، *تقدير العرض والطلب من قوة العمل في عامي ١٩٧٥، ١٩٨٠*، الكويت، أبريل ١٩٧٥م، ص ٤٥-٤٦.

جدول ٤ / ١
تركيب القوى العاملة
في الهيئة القطرية لإنتاج البترول

	١٩٧٥		١٩٨٠	
	مواطنون	وافدون	مواطنون	وافدون
كبار موظفين	٣١	٢٣٧	١٠٤	٤٢٦
موظفون شهريون	١٥٧	٣٠٨	٢٥٦	٦٠٨
موظفون يوميون	٧٧٢	٢٧٨	٦٣٩	٦٨٦
المجموع	٩٦٠	٨٣٢	٩٩٩	١٧٢٠
النسبـــة	٥٣٫٥٪	٤٦٫٥٪	٣٦٫٧٪	٦٣٫٣٪

يتضح من الجدول السابق، انخفاض نسبة المواطنين في الهيئة القطرية لإنتاج البترول من ٥٣٫٥٪ عام ١٩٧٥ إلى ٣٦٫٧٪ فقط عام ١٩٨٠ . وهذا التغيير الناتج عن عزوف القوى العاملة المحلية لاسيما فيما يخص احتياجات العمالة الإضافية في المشروعات العامة يبدو واضحاً من تجربة شركة الزيت العربية الأمريكية في الظهران، والتي بعد أن وصلت نسبة السعوديين فيها عام ١٩٧٠ إلى ٨٢٪، فإنها انخفضت عام ١٩٨٠ إلى ٥٤٪ فحسب (٤) .

إن وجود هذه الظاهرة وتفاقمها يؤثر، دون شك، على أداء المشروعات وإمكانية تطورها في المستقبل. فافتقار هذه المشروعات للأيدي العاملة المحلية واعتمادها بشكل رئيسي على الوافدين يؤدي إلى زيادة التكاليف الجارية والتكاليف المستقبلية نتيجة لعدم استقرار العمالة، وعدم ارتباط العاملين بالمشروع. كما أنه يؤدي إلى زيادة تكاليف المجتمع ككل حين يُهدر طاقة مواطنيه ويجعل منهم مجرد مستهلكين فحسب، بينما يستقدم أفراداً

---

(٤) Abdul Aziz Al Hokail; Aramco's Experience in assimilation and Development of National Employees' address to **M.E.I.R.C. Industrial relations Conference Monoco,** Sep., 18. 1980.

* بلغ إجمالي عدد القوى العاملة في الشركة أكثر قليلاً من ٤٠ ألف، عدد السعوديين منهم حوالي ٢٠ ألف، هذا بينما كان إجمالي قوة العمل عام ١٩٧٠م حوالي ١٣ ألف، عدد السعوديين منهم بلغ حوالي ١٠ آلاف.

للقيام بما كان يجب أن يقوم به هؤلاء المواطنون. هذا من ناحية التكاليف المالية، أما من ناحية التكاليف الاجتماعية وآثار هذه الظاهرة على مستقبل التنمية الاقتصادية والآلية اللازمة لتصاعد عملياتها، والتركيب السكاني، وغير ذلك من الأمور الرئيسية في المجتمع، فقد تمت الإشارة إلى آثارها في مواضع متفرقة من هذه الدراسة.

إذا كان لا بد من تكرار لأسباب هذه الظاهرة، فإن ما ذكر، في الفصل الثالث، حول أسباب صعوبة تعبئة القيادات الإدارية وإعدادها من أجل العمل في المشروعات العامة ينطبق على مشكلة تعبئة وإعداد الأيدي العاملة المحلية. وهذه الأسباب تتمثل في قوة جذب الحوافز المتاحة في الإدارات الحكومية للأيدي العاملة المحلية، حيث تستوعب أجهزة الإدارة العامة أكثر من نصف القوى العاملة المحلية. كما تتمثل في عدم توفر شروط عمل منافِسة وسياسة تدريب وإعداد وحوافز فعَّالة لجذب مواطني المنطقة للعمل في المشروعات العامة. يُضاف إلى ذلك كله، أثر التدفقات النقدية على خلق نوع غريب من البطالة التي يمكن أن يُطلق عليها بحق «**البطالة المُرفَّهة**» حيث لا تكون هناك حاجة مالية لدى مجموعة كبيرة من أفراد المجتمع للحصول على عمل أو القيام بوظيفة إنتاجية فيه وبالرغم من ذلك يتوفر لها دخل كاف. ومجتمعات المنطقة بالرغم من شح الأيدي العاملة فيها نسبياً إلا أن حاجتها إذا ما أُحسن استخدام الموارد البشرية المتاحة وخُطط لإيجاد ظروف وحوافز فعَّالة من أجل تعبئتها وإعدادها من أجل القيام بأكثر الوظائف إنتاجية في المجتمع لا يمكن أن تصل إلى حد هذه الندرة الملحوظة حالياً. إن رفع عدد العاملين المحليين إلى عدد السكان في المنطقة من النسبة الحالية التي لا تتجاوز ٢٠٪ إلى نسبة ٢٥٪ وهي النسبة السائدة لمساهمة مواطني الدول العربية النفطية الأخرى من ناحية، والقضاء على ظروف وأسباب البطالة المقنعة السائدة في أجهزة الإدارة العامة من ناحية أخرى، يمكن أن يؤديا إلى زيادة ملموسة في عدد الأيدي العاملة الوطنية وإنتاجيتها، مما سيتيح لهذه الأقطار فرصة تقليص حجم العمالة الوافدة تدريجياً. كما أن إعادة تقويم شروط الخدمة والحوافز المعنوية والمادية السائدة في مختلف قطاعات النشاط الاقتصادي، وجعلها أكثر فعالية وتعبيراً عن حاجة المجتمع من أجل الموازنة في توجيه ثروته البشرية يُمكنها أن تُحقق وضعاً سليماً فيما يتعلق بالعرض والطلب على القوى العاملة المحلية في مختلف أوجه النشاط.

د المُحددات الاجتماعية المُؤثِّرة على صلاحيات الإدارة

المشكلة الرابعة التي تعوق أداء المشروعات العامة، تتمثل في المحددات الاجتماعية

على صلاحيات الإدارة. وهذه العقبة عميقة الجذور وبعيدة الأثر وصعبة التناول والمعالجة. ويحتاج إدراك أبعادها وترسيخ الاقتناع اللازم لتلافي أضرارها إلى وقت أطول، مما يحتاجه تناول المشكلات الأخرى التي تواجه مرحلة تشغيل المشروعات، والتي يغلب عليها الطابع الفني. بل إن هذه المحددات شَكَّلت البيئة التي برزت وتزايدت، ضمن معطياتها المشكلات الأخرى، دون وجود علاج فعَّال، يحد من آثارها السلبية على أداء المشروعات العامة أو يتيح إمكانية كافية للقضاء عليها.

إن التقاليد والموروثات الاجتماعية في المنطقة، على سبيل المثال، تُشكِّل محددات، على إمكانية تطبيق أساليب الإدارة العلمية، وذلك لأنها تُفضل السلوك القائم على الاعتبارات العشائرية من محسوبية، ومراعاة للخاطر، وعدم تقبل للنقد مهما يكن إيجابياً بناءً، وعدم تشجيع النقد الذاتي اللازم لتطوير الكفاءات والنظم. إن تَمَكُّن العقلية العشائرية في نفوس أبناء المنطقة، بما فيهم المديرون أنفسهم، تُحد من إمكانية تطبيق الحلول الإدارية السليمة وتفرض حلولاً وسطاً، تُمَيِّع دور الإدارة وتُخلُّ بمتطلبات أدائها السليم. ومن جهة أخرى، فإن معاناة أبناء المنطقة في الماضي في ظل حياة الرعي والغوص ومحاولة التعويض عن تلك المعاناة وذلك الحرمان في الوقت الحاضر، يمكن اعتبارهما محدداً من المحددات الاجتماعية التي تُضعف من إصرار إدارة المشروعات العامة على طلب مزيد من الجهد ومضاعفة للعمل الجاد والمتواصل، نتيجة الحجة التي ترى أنه من حق أبناء المنطقة أن يتخففوا من عناء العمل، وأن يتمتعوا بما حباهم به الله تعالى من نِعَمٍ، تعويضاً عما قاسته المنطقة في ماضيها من حرمان ومعاناة. وقد شجعت هذه الحجة، بطبيعة الحال، على نمو روح المجاملة والمراعاة، لدى الإدارة، بدلاً من التأكيد على مبدأ ربط المكافأة بالجهد.

وتأتي بعد بذلك المُحددات السياسية لتُحد من فعالية الإدارة. فدول المنطقة، بحكم مركزية السلطة فيها، تنظر لكل إجراء إداري على أنه مسألة سياسية، ولذلك فإن تفويض الصلاحيات الإدارية يقترن باحتفاظ السلطة المركزية بحق النقض. الأمر الذي يُحيرِّ الإدارة، ويجعل هَمَّها ينحصر في البحث، دون دليل، عما هو ممكن ومقبول سياسياً، بدلاً من الاعتماد في اتخاذ القرار الإداري على وجود صلاحيات واضحة. الأمر الذي يجعل مثل هذه القيادات تتردد في القيام بمهمة التخطيط الاستراتيجي، الذي لا تستقيم إدارة أي مشروع بدونه.

إن هذه المحـددات الاجتـماعية حالت دون إمكانية تصدي إدارة تشغيل المشروعات العــامـة، للمشكـلات التي سبق أن تعـرضنـا لها من قبـل، وشكلت قوى طرد للقيـادات الإيجـابيـة التي تصـر على توفـير البيئة الإنتاجية اللازمة لضمان مستقبل المشروعات، وحماية حقها المشروع في النجاح.

تقويم أداء المشروعات العامة

■ ماهية تقويم أداء المشروعات العامة ■ واقع تقويم أداء المشروعات العامة في المنطقة ■ إمكانية إيجاد نظام فعّال لتقويم أداء المشروعات العامة

قال يوماً عمر بن الخطاب رضي الله عنه لمن حوله «أرأيتم إذا استعملت عليكم خير من أعلم ثم أمرته بالعدل أكنتُ قضيتُ ما عليّ؟ . قالوا نعم. قال: لا، حتى أنظر في عمله أَعَمِلَ بما أُمرته أم لا»[1]؟ . . . هذا هو رأي المجتهد والمنظم العربي الإسلامي العظيم عمر رضي الله عنه الذي أدرك، عملياً، أن كل راعٍ مسؤول عن رعيته في كل كبيرة وصغيرة. ولا يعفيه من اللوم أنه أحسن الاختيار. لقد أدرك عمر أهمية التقويم، انطلاقاً من إحساسه بالمسؤولية ورغبته الأكيدة في سيادة العدل ورُقي الأمة، اللذين لا يتحققان إلا إذا ضمنت الحقوق، ووجدت وسيلة تكشف النتائج، وتُمهد الطريق لعملية تقويم الاعوجاج، قبل أن تستشري آثاره السيئة في نفوس الناس، وتؤدي إلى تحطيم معنوياتهم وإهدار طاقتهم. من منطلق الإحساس بالمسؤولية تأكد لدى عمر، كما تأكد لدى كل من التزم، تجاه نفسه، بتحقيق إنجاز معين، أن الطريق إلى الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وحماية الطاقات والإفادة منها لا يتأتى بدون القيام بعملية تقويم الأداء لإحقاق الحق، وسعياً لمعرفة مواطن القوة، وتعرية مواطن الضعف تمهيداً لمعالجتها في الوقت المناسب.

إن استقراء التاريخ يشير إلى أن فكرة تقويم الأداء قديمة قدم الإنسان نفسه. فهذه الفكرة عنصر رئيسي من عناصر أية عملية إدارية سليمة. وهي المحك الذي تُحدَّد النتائج بواسطته، والدليل الذي يمكن الاسترشاد به في عملية الإصلاح والتطور. لذلك، كان استمرار ضعف فعالية الأسلوب الذي يُتبع لتقويم الأداء مقترناً دائماً بحالة التخلف. كما أن

---

(١) *موسوعة عباس محمود العقاد الإسلامية*، المجلد الثاني، ص ٤٠٥.

الاهتمام بتطور نظام تقويم الأداء ودقة أساليبه، وموضوعية مؤشراته، والحرص على تصحيح آلية الأداء وفقاً لمعطيات نتائجه يمكن اعتبارها، مجتمعة، الدليل على جدية الجهود، وتبلور الإرادة لوضع عملية التنمية على بداية الطريق. وسيتناول هذا الفصل موضوع تقويم أداء العمليات الجارية للمشروعات العامة باعتبارها مركز مسؤولية محددة من خلال النقاط التالية :

- ماهية تقويم أداء المشروعات العامة.
- واقع تقويم أداء المشروعات العامة في المنطقة.
- إمكانية إيجاد نظام فعال لتقويم أداء المشروعات العامة.

١ ماهية تقويم أداء المشروعات العامة

تقويم الأداء Performance Evaluation عملية يجب أن تكون مصاحبة لأية مسؤولية كانت. وهي لذلك جزء متمم لأية عملية إدارية علمية في مختلف النشاطات. وفي العصر الحديث، يوجد لكل نشاط إنساني أساليب موضوعية لتقويم أدائه. فهناك تقويم أداء للموظفين وللنظم المطبقة مثل النظام التعليمي وغيره. وهناك نظم لتقويم وحدات الإنتاج ومراكز الخدمات في القطاع العام والخاص. ونظام التقويم يكون، عادة، أكثر تعقيداً كلما كانت الوظائف التي تتطلب الإنجاز متعددة، والأهداف التي يتوجب تحقيقها متنوعة. ويكون أيضاً أكثر صعوبة في بداية تطبيقه، وعندما يتعارض مع المصالح المتغلبة في مجال نشاط معين، لما يمكن أن يكشفه من نتائج سلبية، ويُبيِّنه من أسباب أدت إلى تلك النتائج. لذلك، فإن تقويم أداء المشروعات العامة لم يبلغ، بعد، درجة النضج الذي بلغته نظم كثيرة أخرى من نظم تقويم الأداء، وذلك بسبب تنوع أهدافها وضعف الحافز الذاتي المباشر لدى المسؤولين فيها والمكلفين بالإشراف الخارجي عليها، فضلاً عن حداثة هذه المشروعات وتركز معظمها في دول العالم الثالث.

وفي حدود معرفتنا الحالية، فإن نظام تقويم أداء المشروعات العامة يجب أن يهدف إلى الكشف عن ثلاثة أبعاد رئيسية :

■ أولها : مدى الفعالية Effectiveness

وينصرف هذا التقويم إلى المقارنة بين النتائج المحققة والأهداف المحددة. وإذا لم تكن الأهداف، جميعها، محددة بشكل كمي يمكن قياسه، فإن تقويم الفعالية، في مثل هذه الحالة، يجب أن ينصرف إلى تحري مدى انسجام النتائج المتحققة مع الغرض العام للمشروع والدور المسند إليه؛ ويستند التقويم، في هذه الحالة، على أساس نوعي لا كمي. ونتيجة لصعوبة تحويل جميع أهداف كثير من المشروعات العامة إلى مؤشرات كمية، فإن هذا التقويم لا بد أن يتضمن تقويماً نوعياً للأداء إلى جانب التقويم الكمي.

■ ثانيها : مدى الكفاءة Efficiency

وينسحب هذا النوع من تقويم الأداء على تحليل الناحية الوظيفية في الوحدة الإنتاجية من حيث مدى كفاءة استخدامها للموارد المتاحة لها. ويتم ذلك عن طريق مقارنة المعدلات المتحققة بالأنماط والمعايير المصممة سلفاً، كما يتم من خلال مقارنة معدلات التكاليف الفعلية بعد الأخذ في الاعتبار نوع الخدمة أو السلعة المنتجة والشروط الفنية والاقتصادية التي تتم عملية الإنتاج بموجبها. وتتخذ المقارنة اتجاهين :

(أ) اتجاه تقويم معدل التكلفة الجارية لإنتاج المشروع من خلال مقارنته بمعدلات التكاليف المتحققة في المشروعات المماثلة محلياً وإقليمياً وعالمياً.

(ب) اتجاه المقارنة التاريخية لمعدلات التكلفة الجارية في المشروع نفسه بمثيلاتها في السنوات الماضية من ناحية، ومقارنة معدلات التغير في تكاليف المشروع مع معدلات التغير في تكاليف المشروعات المماثلة من ناحية أخرى.

■ ثالثها : مدى إمكانية التطور

في عصرنا الحاضر، حيث تتزايد الاكتشافات العلمية وتتطور التقنية بشكل مذهل، فإنه لا مكان لمن لا ينظم مشروعه بشكل يستطيع معه استيعاب الجديد من منجزات العلم والتقنية والأخذ بها حسب احتياجات هذا المشروع. والمشروعات العامة ليست استثناءً من

القـاعـدة. لذلـك، فإن تقـويم أدائهـا يجب أن يهتم بمـدى سلامة البناء التنظيمي ووجود أدوات وقنـوات وإمكـانيـات إداريـة وفنيـة كافيـة وقـادرة على استيعـاب التطورات الحالية والمستقبليـة للعلم والتقنيـة الحـديثـة. ويتم هذا التقـويم من خلال فحص النظم System والأسـاليب Method والأسـاليب الفنيـة Techniques الإداريـة والفنيـة المطبقـة في المشروع والنظـر إلى مدى فعـاليتهـا وكفـاءتهـا، ومـدى معاصرتها للتطورات الجارية في حقل نشاط المشـروع، وكـذلـك مدى قدرتهـا على ضمان وضـع تنافسي للمشروع مقارنة بالمشروعات المماثلة أو المتنافسة معه محلياً أو إقليمياً أو عالمياً.

إن هذه العملية، علمية التقويم بأبعادها الثلاثة، تقويم الفعالية، تقويم الكفاءة، وتقويم إمكانية التطور، عملية لا بد من تطبيقها في المشروعات العامة حيث لا يكون الربح التجـاري هو الهـدف الـرئيسي للمشـروع، وبـالتالي فإنه ليس المؤشر الوحيد للدلالة على فعالية الأداء وليس الحافز لجهود الترشيد، كما أنه ليس المعزز لوجود الهيكل الإداري والفني اللازم لتنمية إمكانية التطور.

إن المشـروعـات العـامة تحتاج إلى نظام لتقويم الأداء يكون أكثر دلالة على أدائها، وأكثـر قدرة على كشف عقبـات تشغيلهـا وإمكانية تطورها، نتيجة لتعدد أهداف مثل هذه المشـروعـات وتنـوُّعهـا، ونتيجة لدورها الاستراتيجي في التنمية الاقتصادية، وافتقارها إلى الروح التجارية المتطرفة التي تخلُقها الملكية الخاصة، وهذا النظام الهادف إلى تقويم الفعالية والكفـاءة وإمكـانيـة التطـور لا يعني ضرورة القيـام بجميع العمليات اللازمة لذلك بشكل سنوي بالنسبة لكل مشروع عام، ولا يجب أن يعني الاعتماد على التقويم الخارجي فحسب.

إن فعالية مثل هذا النظام تتطلب الموازنة بين تكلفة ومردود التقويم الداخلي والتقويم الخـارجي، والمـوازنـة بين أهميـة وإمكـانيـة القيـام بأي نوع من التدقيق وفقاً لأية فترة زمنية منـاسبـة. وسـواء أكـان هذا التقـويم يتم بواسطة تدقيق أداء Performance audit أو تدقيق كفاءة Efficiency audit أو تدقيق للنظم الإدارية والفنية Managerial & Technical System audit فإن نوعيـة التـدقيق ومبـدأ قبـوله، والركون إلى موضوعية دلالته فيما يتعلق بالأطراف المعنية أهم بكثير من شكلية وجوده. بل إن التقويم الشكلي غير القائم على أسس علمية، والذي لا يتمتع بالقبول والاحترام والحرص على إجرائه من قبل جميع الأطراف المعنية بأداء المشـروعـات، قد يؤدي إلى توجيـه خاطىء، وكـذلك قد يخلق صورة مشوهة تعرقل الأداء

وتقضي على آلية تطور أساليبه. لذلك، فإن دقة التقويم تتطلب بناء نظام متكامل لتقويم الأداء يأخذ في الاعتبار طبيعة المشروعات المعنية وحالتها الراهنة والمحددات الاجتماعية والاقتصادية والإمكانيات البشرية وخبرتها الفنية وروح التجرد لديها بشكل إيجابي. وهذا ما سنتناوله في هذا الفصل، بعد أن يتم تناول الحالة الراهنة لتقويم الأداء في المشروعات العامة في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط.

٢ واقع تقويم أداء المشروعات العامة في المنطقة

تشير جميع الدلائل إلى افتقار المشروعات العامة في المنطقة إلى نظام متكامل لتقويم الأداء. وهذا الجانب من العملية الإدارية هو أكثر الجوانب غياباً في مشروعات المنطقة. ولعل غيابه أكثر تأثيراً من سائر جوانب العملية الإدارية في استمرار الحالة الراهنة للمشروعات العامة في المنطقة.

وفي المقابلات التي أُجريت مع مديري المشروعات العامة، وهي المقابلات التي تعلقت باستقصاء (٤١) مشروعاً من أكبر المشروعات العامة في المنطقة، اتضحت الحقائق التالية:

■ أنه لا يوجد تقويم خارجي دوري لأداء المشروعات العامة في أي من الدول المدروسة (انظر الملحق د ١/٣٤).

■ أن أربعة مشروعات فحسب هي شركة الأسمدة العربية السعودية، وطيران الخليج، وبنك البحرين، وشركة ألومنيوم البحرين تم تقويمها بشكل عام مرة واحدة من قبل شركات أجنبية واستشاريين أجانب.

■ أن نوعين من أنواع التقويم الداخلي للأداء موجودان فقط في بعض الشركات، التي تتولى إدارتها شركات أجنبية، وفي عدد محدود من الشركات التي تتعرض للمنافسة التجارية، مثل بعض المؤسسات المالية وبعض المشروعات الصناعية. كما تبيّن أن هذا التقويم، إن وجد، يقتصر على أسلوب التقويم المتبع في المشروعات الخاصة الذي لا يفي غالباً بغرض التقويم للمشروعات العامة.

■ أن التـدقيق المـالي الخـارجي، وإن كان موجـوداً بالنسبة لجميع المشروعات إلا أنه شكـلي وعـديم الأثـر، قد وُجـد أنـه عديم الأثـر بنسبـة ٩٠٪ فيـما يخص مركز رئيس مجلس الإدارة، و٩٦٪ فيـما يخص تكـوين مجلس الإدارة، و١٠٠٪ فيـما يخص مكـافـآت مجلس الإدارة، و٨٨٪ فيما يخص مركز المدير العام / العضو المنتدب، و٨٤٪ فيما يخص مكافأة المدير العام / العضو المنتدب. كما وُجد أن هذا التقويم عديم الأثر أيضاً بنسبة ٧٨٪ على مراجعة جملة الأهداف المخصصة للمشروع، وبنسبة ٨٦٪ بالنسبة لتغيير آلية الإشراف الخارجي، وبنسبة ٨٨٪ بالنسبة لتقويم عملية التدقيق الحسابي نفسها (انظر ملحق د ١ /٣٧).

وهـذا الـوضـع تُعـاني منـه أغلب المشـروعات العامة في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفـط، حيث إنهـا تفتقـر إلى وجـود تقـويم خارجي منتظم للأداء، وحيث يكـون التقويم الـداخـلي للأداء، إن وُجـد في بعضهـا، غير كافٍ لتقـويم المشـروعات العامة، بحكم أن هدفها الرئيسي يتعدى الربح التجاري، وينصرف إلى الربح أو العائد الاقتصادي. كما أن التدقيق المالي في هذه المشروعات يتسم بالشكلية وانعدام الأثر على مراكز القيادات الإدارية ومكـافـآتهـا، وعلى مؤشـرات الـرقـابة ووسائلها، مثل مراجعة الأهداف وتحديدها بشكل واضح، أو خلق جهاز وآلية إشراف خارجي أكثر قدرة على الرقابة أو تطوير عملية التدقيق المحـاسبي نفسهـا لتكـون أكثر قدرة على إيضاح درجة كفاءة الأداء واكتشاف العقبات التي تقف في طريق ذلك.

وقد نشأ هذا الوضع بالرغم من اختصاص دواوين المحاسبة العامة، ضمنياً، بإجراء تقـويم لأداء المشـروعـات العـامة. إن هذه الدواوين بحكم أن إمكانياتها الفنية محدودة وأن تَوَجُّـهـهـا توجـهٌ محاسبي بحت، ليست قادرة، حتى الآن، على أن تقـوم بتقـويم أداء المشـروعـات العـامـة الـذي يتطلب معـرفـة بالطبيعـة الفنيـة لعمـل المشـروع، والتقنيات المستخـدمـة في تشغيله، ومعرفة نظم الإدارة العلمية الحديثة. يُضاف إلى ذلك أن السلطة التي تتمتع بها هذه الدواوين سلطة محدودة مما جعل آراءها وتدقيقاتها ومقترحاتها حول الأمور المـاليـة وأمـور تسيـير المشـروعات العامة لا تتعدى أروقتها. وقد أدى هذا الوضع إلى تذمر أجهـزة هذه الـدواوين وخلق لديهـا إحبـاطاً أدى إلى عجزها عن القيام بالتقويم الموضوعي لأداء المشروعات العامة.

إن دواوين المحـاسبـة، في الوقت الحاضر، تحتاج إلى تفهم أكثر لطبيعة تقويم الأداء التي تُنشأ لها، عادة، وحدة مختصة قد تكون تابعة لديوان المحاسبة، كما هي الحال في فرنسا

والنمسا، وقد لا تكون تابعة لهذا الديوان، كما هي الحال في الهند وفي عدد من الدول الأخرى. إن دواوين المحاسبة العامة، في المنطقة، لا تُفرِّق بشكل واضح بين المراجعة والتدقيق المحاسبي الذي هو من اختصاصها في كل الأحوال، وبين تقويم الأداء ذي الطبيعة المختلفة والأهداف المحددة، والذي يتطلب خبرة وروحاً تختلف عن التدقيق المالي والمحاسبي بشكل عام.

هذا هو الوضع الراهن لتقويم أداء المشروعات العامة، وهذا هو دور دواوين المحاسبة فيه. وما بقي بعد ذلك لا يتعدى بعض الاجتهادات الإدارية المتفرقة. وأحد هذه الاجتهادات يتمثل في نظام تقويم المناهج في معهد الإدارة بالرياض حيث يجري تقويم المنهج المعين:

أ من الداخل عن طريق الإدارة والقائمين بالتدريب بشكل يوضح مدى قيام هؤلاء المدربين بواجباتهم.

ب إجراء استبيان للدارسين الذين تدربوا في المعهد للتعرف على مدى تحقيق الهدف من البرنامج.

جـ إجراء استبيان للرؤساء الذين يتبعهم المتدربون، للتعرف على مدى تحسن مستوى هؤلاء المتدربين.

والاجتهاد الإداري الآخر في تقويم الأداء يتمثل في عقد اجتماعات سنوية للتقويم حيث يتم إفساح المجال أمام القيادات الإدارية في المشروع لتبادل الآراء وإبداء الملاحظات فيما يخص أداء المشروع في العام المنصرم. وهذه التجربة تمارسها بعض الشركات الحديثة، ومنها شركة الصناعات البتروكيماوية في الكويت حيث جرت العادة، في الفترة من **١٩٧٣** إلى **١٩٧٧**، أن يدعو رئيس مجلس الإدارة العضو المنتدب إلى اجتماع في نهاية كل عام، يحضره نواب العضو المنتدب ومديرو القطاعات والنُظَّار العامون (**٢٥** شخصاً) بالإضافة إلى مديري الدوائر في المركز الرئيسي للشركة. وتُطرح في هذا الاجتماع أسئلة تتعلق بسير العمل خلال السنة الماضية ويقوم المسؤول أو المسؤولون بالإجابة عليها أمام زملائهم ثم يتم إشراك الجميع في النقاش، والبحث عن علاج لمعوقات الأداء. قد أدى هذا الأسلوب إلى

الكثير من الحساسيات، ولم يُحقق النتائج المطلوبة منه، مما جعل هذه الشركة تتوقف عن ممارسته.

ومما يلاحظ أن الرأي العام حتى الآن ما زال لا يُولي مسألة تقويم الأداء ما تستحقه من اهتمام، بل إن أحداً لا يشجعه عليه. فأجهزة الإعلام الرسمي لا تهتم كثيراً بهذه المسألة، والصحافة لا تتناول بالنقاش والنقد حتى التقارير السنوية للمشروعات العامة، نتيجة لعدم وجود الإمكانية الفنية لديها في تناول هذه الأمور أو تحسباً من الحساسية التي قد يخلقها مثل هذا التناول. والحالات القليلة التي أبدى فيها الرأي العام اهتماماً بأداء المشروعات العامة تمثلت في قصور مشروعات الخدمات عن توفير خدماتها للجمهور بشكل كافٍ أو قصورها عن توصيل هذه الخدمات إلى مناطق معينة. ومن الأساليب المتبعة في هذا الصدد بالمملكة العربية السعودية قيام الأهالي بإرسال البرقيات للمسؤولين وذلك للفت الانتباه إلى حاجة مناطقهم للخدمات. ولكن تبقى هذه البرقيات محصورة في الحث على توصيل الخدمة أو توفيرها ولا تصل إلى مستوى الحث على تأديتها بكفاءة.

وترجع أسباب غياب عملية تقويم الأداء بالنسبة للمشروعات العامة في المنطقة إلى حداثة التجربة الإدارية وضعف الاعتبارات الاقتصادية. كما ترجع أيضاً إلى عدم التمييز بين مؤشرات الأداء في المشروعات الخاصة والمشروعات العامة، وإلى الحساسية المُفرطة تُجاه النقد مهما يكن إيجابياً. إن بعض الإداريين في المنطقة، نتيجة للوفرة النقدية أصبحوا لا يُولون الاعتبارات الاقتصادية الاهتمام الكافي. وبالتالي، فإن نجاح المشروعات وتحقيقها للعائد الاقتصادي الذي يتناسب مع الاستثمارات الموظفة فيها لا يحتل الأولوية المعتادة في تفكير متخذي القرار كما هي الحال في الدول النامية الأخرى حيث يشكل شُح الموارد المالية أحد محددات النمو الرئيسية. يُضاف إلى ذلك حداثة التجربة الإدارية لدى هؤلاء الإداريين، مما يجعلهم يميلون إلى التجريب في اتخاذ القرارات دونما اعتبار لمتطلبات العمل الإداري السليم والذي يحتل نظام تقويم الأداء بالنسبة له مكانة المؤشر والمقياس لسلامة نتائج العملية الإدارية ومدى تحقيق الأهداف المطلوبة منها.

والسبب الثاني لغياب عملية تقويم الأداء يتمثل في عدم تحديد طبيعة الاختلاف بين مؤشرات الأداء الملائمة للمشروعات الخاصة وبين تلك التي تلائم المشروعات العامة. ففي حين يتمثل مؤشر الأداء في المشروعات الخاصة في الربح التجاري بشكل رئيسي، فإنه

يجب أن يتمثـل بالنسبـة للمشروعات العامة في العائد الاقتصادي الصافي. وكثيراً ما يكون للمشـروعـات العامة أهداف استراتيجية واقتصادية أخرى لم تتحدد بعد، وفقاً لمرحلة تطور نظام تقويم الأداء في هذا البلد أو ذاك بشكل يُيسر قياسها كمياً، ويُحولها إلى عنصر في المؤشر الأساسي. وهذا الاختلاف في مؤشرات الأداء بين المشروعات العامة والمشروعات الخاصة لم تتضـح أبعـاده بعـد، وبـالتـالي فإن الكثيرين من المعنيين بالأمر يعتقدون بكفاية المراجعة والتـدقيق المـالي، وكـذلـك يعتمـدون على المحـاسبين القانونيين في إبراز نتائج المشروعات العامة كما هي الحال بالنسبة للمشروعات الخاصة.

أمـا السبب الثـالث فيرجـع إلى الحسـاسية المفرطة للنقد مهما يكن إيجابياً واعتبار أمر اللجـوء إلى التقـويم والمحاسبة دليلاً على سوء إدارة الجهة المعنية وقيادتها. وهذه الحساسية ناشئـة عن اعتقـاد خاطىء لدى كل من إدارة المشـروعـات وأجهـزة الرقابة والإشراف، بأن إجـراء التقـويم دليـل على الفشـل والتقصير، وأنه بمثابة التحقيق البوليسي في المخالفات وليس باعتباره جزءاً متمماً للعملية الإدارية يتوجب إجراؤه في كل الأحوال، بهدف مساعدة جميـع الأطـراف المعنيـة في إظهـار الحقـائق، وتشجيع الجهود الصائبة ومعالجة السلبيات في الـوقت المنـاسب. ولعـل مما يزيـد «الطـين بِلَّة» هو الفهم الخـاطىء للتقويم الذي يُروِّج له أصحـاب المصـالـح الخـاصة والأغراض الشخصية ممن يهمهم ألا تتضح الأمور، وأن تبتعد الأجهـزة والسلطـات العـامـة عن النظـر في شؤونهم. وبذلك، فإنهم يميلون إلى تضخيم عيـوب جهـات الـرقـابـة والإشـراف المركزية، ويحولون دون تطور فكرة التقويم. كل ذلك بحجة عرقلة هذه الأجهزة لفعاليتهم ومبادرتهم.

٣ إمكانية إيجاد نظام فعَّال لتقويم أداء المشروعات العامة

سنتنـاول في هذا القسم مدى إمكـانيـة بنـاء نظام متكامل لتقويم أداء المشروعات العامة في المنطقة. وسوف يتم التركيز على إبراز معالم هذا النظام بشكل عام، تاركين لكل بلد ولكل قطـاع من قطـاعـات المشـروعـات العـامة تصميم النظام الذي يُلائم عملياته، ويُعبر عن مستوى التقدم الإداري والاجتماعي لكل منهما.

وسنتناول معالم هذا النظام من خلال النقاط التالية :

- نطاق تقويم أداء المشروعات العامة .
- مؤشرات الأداء .
- الجهات الرسمية المسؤولة عن تقويم الأداء .
- شروط إيجاد نظام فعال لتقويم الأداء .

أ نطاق تقويم أداء المشروعات العامة وأهدافه

يُعبر مستوى نظام تقويم الأداء عن مدى نضج المجتمع وعقلانيته في تسيير شؤونه ، ويُمثل الأداة التي نتعرف بواسطتها على الواقع الراهن تمهيداً لتطويره . وتستمد عملية تقويم أداء المشروعات العامة مبررها العقلاني Rationale من دورها الإيجابي في رفع كفاءة أداء هذه المشروعات . وفي المنطقة حيث يتمثل دور المشروعات العامة في بناء الهيكل الإنتاجي اللازم لتحقيق تنمية حقيقية ، قادرة على الاستمرار الذاتي في المدى الطويل ، تحتل مسألة كفاءة أداء هذه المشروعات القائدة والرائدة مكانة كبرى يجب السعي بجد إلى تحقيقها . ويذكر ليورى جونز Leory Jones في ورقته حول تقويم أداء المشروعات العامة ، المقدمة إلى اجتماع أبوظبي ، أن تقويم الأداء الذي يمكن أن يقترح حلولاً تؤدي إلى رفع كفاءة المشروعات العامة في المنطقة بنسبة ٥٪ مرة واحدة ، يمكن أن يؤدي ، بالتالي ، إلى المساهمة بعد عشرين سنة وبشكل مستمر بمبلغ ألفي دولار سنوياً يُضاف إلى متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي (٢) . وهذا يعني أن العمل من الآن على تحسين كفاءة المشروعات العامة في الوقت الحاضر بنسبة ٥٪ سوف يُجنب الأجيال القادمة انخفاضاً في دخلها المحتمل بنفس المقدار .

وانطلاقاً من استهداف عملية تقويم أداء المشروعات العامة تحقيق كفاءة أداء هذه المشروعات ، فإن أهداف نظام التقويم المطلوب يجب أن تلتزم بتحقيق الشروط ، وخلق البيئة اللازمة لتحقيق كفاءة أدائها . ولهذا ، فإن أساليب التقويم يجب أن تكون دافعة لعملية الأداء ومُصححة لمسار كفاءته ، دون أن تكون عقبة في طريق تحقيق ذلك . ويجب ،

---

(٢) Leroy, P. Jones, **Evaluating The Performance of Public Enterprise.**

بالتـالي، أن تكـون الجـوانب التي تشملهـا هذه العمليـة ونطاقها متناسبين مع إمكانية نظام التقويـم وأهليته في القيام بها.

وعملية التقويم هذه تشمل كما سبقت الإشارة ثلاثة جوانب رئيسية :

- **أولها : قياس الفعالية**

عن طريق مقارنة النتائج المتحققة بالأهداف المحددة مسبقاً، أو قياس النتائج المعبرة عن أهـداف متـوقعـة مثـل الـربـح التجاري، والعائد على الاستثمار والفائض الاقتصادي الصـافي، أو ما إلى ذلـك من مؤشـرات مالية واقتصادية وفنية، يمكن استخراجها عادة من الحسابات المالية والاقتصادية ومن السجلات الفنية. ويجب أن يتم هذا الجانب من التقويم سنوياً حيث يمكن الاستفادة منه في الحصول على فكرة أولية عن أداء المشروع.

- **ثانيها : قياس كفاءة الأداء**

من خلال مقارنة المعدلات المتحققة مع المعايير والأنماط المُصممة، وكذلك من خلال حسابات التكاليف ومعدلات الإنتاجية والإيرادات المتحققة. ويتم ذلك بمقارنة المعدلات المتحققـة في المشـروع بمثيـلاتها بالنسبة للمشروع نفسه حسب تصميمه وحسب نتائجه في السنوات الماضية من ناحية، وبمقارنة هذه المعدلات مع ما هو متحقق بالنسبة للمشروعات المماثلة والمتنـافسـة محليـاً وإقليميـاً وعـالميـاً من ناحية أخرى. يضاف إلى ذلك مقارنة اتجاه معـدلات التغيـر ومدى أثر فعالية ذلك على المركز التنافسي للمشروع. ومثل هذا القياس يمكن القيام ببعضه سنوياً والقيام ببعض آخر منه دورياً، حسب الإمكانيات المتاحة للجهة المسؤولة عن التقويم.

- **ثالثها : تدقيق إمكانية التطور**

ويمثـــل هذا فحص النظم والأســـاليب والتقنيـــات الإداريـــة والفنيـة التي يطبقهـا المشروع. ويتم ذلك بصرف النظر عن مدى فعالية المشروع وكفاءته الجارية ويستهدف هذا الفحص النظـر بعمق إلى مدى عصـريـة هذه النظم ومـلاءمتها لتشغيل المشروع في الوقت

الحاضر واحتياجات تطوره في المستقبل المنظور. ويشمل هذا الفحصُ التدقيقَ الإداري والفني Managerial & Technical audit في مجال إدارة العاملين وإعدادهم، ومجال المشتريات والمناقصات، وإدارة التشييد والصيانة والعمليات والتسويق والخدمات المتعلقة به والبحوث والتطوير وغيرها من المجالات الحيوية بالنسبة للمشروع. ويجب أن يقوم بهذا التدقيق فريق من كبار المختصين الأكفاء الذين يُفترض في كل منهم أن يكون حجة في مجاله، ويتمتع بالمعرفة النظرية والخبرة العملية، وتتوفر له وسائل تُمكّنه من التعرف على الإطار الاجتماعي الذي يعمل ضمن معطياته المشروع.

ونتيجة لضخامة الجهود وارتفاع كلفة هذا النوع من التدقيق، فإنه لا يمكن انيام به بشكل مرضٍ إلا على فترات زمنية متباعدة أو عندما تشير مؤشرات الفعالية والكفاءة إلى وضع غير متوقع لنتائج مشروع ما. وفي الدول التي تبنت مثل هذا النوع من التدقيق، كما هي الحال في السويد، يقوم جهاز مكون من مائتي مختص بإجراء مثل هذا التدقيق على المشروعات العامة بشكل دوري كل خمس سنوات.

ب مؤشرات أداء المشروعات العامة

إن اختيار مؤشرات الأداء في المشروعات العامة ليس بنفس سهولة اختيارها في المشروعات الخاصة. وتعود هذه الصعوبة إلى تعدد وتنوع الأهداف التي ينبغي من المشروعات العامة تحقيقها مقارنة بالمشروعات الخاصة. ففي حين يتركز الهدف الرئيسي للمشروعات الخاصة في تحقيق أقصى الأرباح التجارية يتعدى هدف المشروعات العامة ذلك إلى تحقيق أعلى فائض اقتصادي صافي، بالإضافة إلى تحقيق أهداف استراتيجية وتنموية يصعب، في بعض الأحيان، قياسها كمياً وتقدير مردودها الاقتصادي، بالرغم من أهمية تحقيق تلك الأهداف على الأداء الكلي للاقتصاد الوطني وعلى توازنه. لذلك، فإن المشروعات العامة لا يمكن أن تركن من حيث تقويم أدائها إلى المؤشرات التي يستخرجها، عادة، المحاسب القانوني أو مدقق الحسابات الخارجي. فهذا النوع من التدقيق، وإن كان من الضروري الاستمرار في القيام به، كما يمكن الاستفادة منه في إعداد جوانب هامة من تقويم الأداء، ليس كافياً وحده للقيام بوظيفة تقويم الأداء في المشروعات العامة مهما تكن جدية مراجع الحسابات القانوني. فهذا النوع من المراجعة تنحصر مهمته في التحقق من أصولية عمليات المحاسبة والإجراءات الإدارية التي أدت إلى تحمل كلفة أو تحقيق إيراد.

ونـادراً ما تتعـدى هذه المهمـة ذلك إلى النظر في مستوى الكفاءة أو درجة الفعالية، فيما عدا استخراج معدل الربح أو العائد التجاري على الاستثمار. كما أنه لا يدخل في نطاقها النظر في إمكـانيـات التطـور فيما يتعلق بمستقبل المشروع. والوضع الذي يتمكن المراجع القانوني فيـه من القيـام بهذه المهمـة، يتطلب إنشـاء وحـدة متخصصـة تضم خبرات إدارية وفنية، بالإضـافـة إلى الخـبرات المالية والمحاسبية المتوفرة لديه في العادة. وهذا أمر لم يتوفر بعد لدى غيرنا حتى نطمع نحن فيه.

وأما ما توفر لهم فإنه يتمثل في وجود نظام لتقويم أداء المشروعات العامة، منفصل عن مهمـة المـراجعـة القـانونية للحسابات، ويتناسب مع إمكانية الدلالة على مدى تحقيق هذه المشروعات لأهدافها وتتجاوز مؤشرات هذا النظام، عادة، مؤشر الربح التجاري.

ومـؤشـرات الأداء بالنسبـة للمشـروعـات العـامـة يمكن تقسيمها إلى نوعين مؤشر رئيسي ـ مؤشرات مكملة ومؤشرات إضافية :

❶ المؤشر الرئيسي

إن المشـروعـات العـامـة بحكم التـزامها أساساً بالمصلحة العامة لا يمكن أن يكون ربحهـا التجـاري مؤشـراً لتحقيق أهـدافها، كما هي الحال بالنسبة للمشروعات الخاصة. وهـذا لا يعني، بأيـة حال من الأحـوال، إهمال هذا المـؤشـر، طالمـا كان الاقتصاد اقتصاداً مختلطـاً، وإنـما يعني ضرورة تعـديله بشكـل يعكس فعـاليـة المشـروعـات العـامة في تحقيق أغـراضهـا. وهـذا التعـديـل يهدف إلى استخـراج مؤشر لكل مشروع يدل على «**الفائض الاقتصادي الصافي**» الذي تحقق للاقتصاد الوطني نتيجة لتشغيل ذلك المشروع. ولا يحتاج حسـاب هذا المـؤشـر إلى تغيـير كلي في النظـام المحـاسبي السـائـد، وإنما يستدعي إضافة حسـاب اقتصـادي مُعـدَّل Economic adjustment account . وهـذا الحساب الاقتصادي المُعـدَّل يهدف إلى استخـراج «**الفـائض الاقتصـادي الصـافي**» وذلـك عن طريق تعـديـل مجموعتين من المؤشرات الحسابية :

☐ **أولاهما : تعديل الأسعار بالنظر إلى أسعار المدخلات والمنتجات Input and Output وإعادة تسعيرها اقتصادياً**

فالمواد التي حصل عليها المشروع بسعر يقل عن السعر الاقتصادي لها (سعر الفرصة

البديلة) يجب أن يُضاف الفرق في سعرها إلى جانب المصروفات في هذا الحساب. وكذلك المنتجات التي اشتريت منه بسعر تشجيعي، فإنه يجب خصم الفرق بين سعرها هذا والسعر الذي كان يمكن للجهات المشترية الحصول عليه من الأطراف الأخرى من جانب الإيرادات. وفي نفس الوقت، يُضاف لهذا الحساب الفرق بين سعر بيع السلعة المفروض من الحكومة وسعر بيع هذه السلعة من المصادر الأخرى. وكذلك الفرق الناتج عن فرض شراء سلع وخدمات بأسعار تزيد عن السعر الذي يُمكن للمشروع شراء هذه السلع والخدمات به. **والمثال الأول** على ذلك السعر الحالي للغاز والذي يتراوح بين سنتين وخمسين سنتاً أمريكياً، حيث يجب أن يُعاد تسعيره بمستوى دخل الفرصة البديلة، والذي يقدر في نهاية ١٩٧٩ بحوالي ٨٥ سنتاً. **والمثال الثاني**، سعر المنتجات النفطية التي تباع حالياً بسعر يقل عن تكلفتها حيث يجب احتساب الفرق بين سعر البيع الفعلي وسعر بيع الأطراف غير الحكومية العاملة في المنطقة، وإضافة ذلك لصالح شركات التوزيع والتكرير بعد احتساب سعر النفط الخام الذي تحصل عليه بالسعر العالمي. **والمثال الثالث** ينطبق على شركة قطر الوطنية للأسمنت التي فرض عليها بيع الأسمنت للسوق المحلية، بسعر يقل عن أسعار الأسمنت المستورد، والذي يسد جزءاً كبيراً من احتياجات السوق المحلية. وإلى جانب ذلك، يقتضي الأمر أيضاً احتساب سعر الغاز الطبيعي الذي تستخدمه الشركة، وسعر الفائدة على القروض التي حصلت عليها من الحكومة. وخلاصة القول إن حساب الأرباح والخسائر التجارية، يجب أن يُعدَّل للوصول إلى حساب الأرباح والخسائر الاقتصادية، عن طريق إعادة تسعير المدخلات والمنتجات بأسعارها الاقتصادية.

□ ثانيتهما : تعويض المشروعات عن إلزامها بتأدية أهداف غير تجارية

تُعد المشروعات العامة أداة من أدوات الدولة في تنفيذ السياسة الاقتصادية والاجتماعية التي تتخذها. وبذلك، فإنه من حق الحكومة أن تفرض على هذه المشروعات تنفيذ أهداف غير تجارية، لا تقوم، عادة، بها لو تُرك لها أمر الاختيار. وحق الحكومة هذا في فرض أمور لا تتطلبها عمليات المشروع يُوجب عليها تعويض المشروع عن قيامه بتأدية هذه الأمور. ومن الأمثلة على ذلك فرض الحكومة على مشروع ما الاحتفاظ بأيدٍ عاملة فوق حاجته، تجنباً للبطالة، أو فرضها إقامة نشاطه في موقع أقل جدوى من الناحية الاقتصادية للاستثمارات، وكذلك فرض تصعيد جهود تدريب المواطنين وتأهيلهم، لتولي تسيير المشروع، وأيضاً فرضها دفع أجور الأيدي العاملة الوطنية تفوق تكلفة الأجور السائدة محلياً. فهذه الأمثلة وغيرها من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي قد ترى الحكومة أن

لها جدوى اقتصادية بالنسبة للمجتمع ، مما يبرر تحمل تكلفة إضافية في سبيل تحقيقها، لا يجوز إلقاء عبئها على المشروع ، وإنما يجب تعويضه عن تأديتها . وهذا التعويض مسألة تفاوضية بين المشروع وأجهزة الإدارة العامة التي فرضت هذه السياسات . والمنطق الذي يجب أن يسود هذه المفاوضات يعتمد على النظر إلى الكلفة البديلة التي ستتحملها الحكومة ، لو أنها قامت بذلك مباشرة . وكذلك ، يمكن النظر إلى الخسارة الفعلية التي قد تلحق بالمشروع نتيجة قيامه بتنفيذ هذه السياسات بعد الأخذ في الاعتبار مدى الفائدة الفعلية التي قد تعود عليه مباشرة من جَرَّاء ذلك .

ومما لا شك فيه أن تعديل الحسابات ، لكي تأخذ في الاعتبار مسألة التعويضات الواجبة للمشروع ، نتيجة لفرض سياسة عامة تؤدي إلى إلزامه بتأدية أهداف غير تجارية ، يُعد من المسائل الشائكة والصعبة التنفيذ . وهذه الصعوبة لا تعود إلى النواحي الفنية والإدارية ، حيث أن مثل هذا التعديل يُتَّبع في كل من فرنسا والسويد على سبيل المثال ، وإنما تعود تلك الصعوبة إلى عدم رغبة أجهزة الإدارة العامة ، إجمالاً ، الاعتراف بالآثار المالية لما تفرضه من سياسات . ولحسن حظ المنطقة ، فإن هذه الصعوبة ليست بنفس الحدة الموجودة في الدول الأخرى والتي تعاني من شح الموارد المالية ، ومدى تأثير الاعتبارات السياسية في فرض بعض السياسات مثل تطوير منطقة على حساب أخرى ، أو الخوف من الاعتراف بوجود بطالة أو ما إلى ذلك . فدول المنطقة ، في الوقت الراهن ، لديها الموارد المالية الكافية التي تُمكِّنها من تعويض المشروعات عن تأديتها لسياسات اقتصادية واجتماعية عامة ، مثل تلك التي تؤدي إلى توجيه مواطنيها للعمل في قطاعات الإنتاج أو تدريبهم من أجل تسيير المشروعات واستيعاب التقنيات اللازمة لمستقبل التنمية فيها . إن مثل هذه السياسات لن يكون لها آثار سياسية سلبية ، بل إن العكس هو الصحيح حيث أن القيام بمثلها يشكل مَطلباً وطنياً مُلحاً .

ولإيضاح المؤشر الرئيسي لأداء المشروعات العامة ، والذي أطلقنا عليه **«الفائض الاقتصادي الصافي»** نورد فيما يلي هيكل الحساب الاقتصادي المعدل :

جدول ٥/١ : الحساب الاقتصادي المعدل

أ حساب الأرباح والخسائر التجارية

منه			لـه		
٠٠٠	٠٠٠		٠٠٠	٠٠٠	
٠٠٠	٠٠٠		٠٠٠	٠٠٠	
٠٠٠	٠٠٠		٠٠٠	٠٠٠	
٠٠٠		صافي الربح*	٠٠٠		صافي الخسارة
٠٠٠			٠٠٠		

ب حساب تعديل الأسعار

منه		لـه	
٠٠٠٠	صافي الخسارة	٠٠٠٠	صافي الربح
٠٠٠٠	فرق انخفاض أسعار المدخلات	٠٠٠٠	فرق ارتفاع أسعار المدخلات
٠٠٠٠	فرق ارتفاع أسعار المنتجات	٠٠٠٠	فرق انخفاض أسعار المنتجات
٠٠٠٠	صافي الربح الاقتصادي*	٠٠٠٠	صافي الخسارة الاقتصادية
٠٠٠٠		٠٠٠٠	

ﺟ حساب تعويض المشروع عن إلزامه تأدية الأهداف غير التجارية

٠٠٠	صافي الخسارة الاقتصادية	٠٠٠٠	صافي الربح الاقتصادي
٠٠٠٠	تعويض الدولة عن الخدمات التي تقدمها مباشرة لموظفي المشروع	٠٠٠٠	تعويض المشروع عن تأدية أهداف غير تجارية
٠٠٠٠	الفائض الاقتصادي الصافي	٠٠٠٠	الخسارة الاقتصادية الصافية
٠٠٠٠		٠٠٠٠	

يتضح من الجدول السابق أن هناك حسابين، إضافة إلى الحساب العادي للأرباح والخسائر يلزم احتسابهما للوصول إلى «الفائض الاقتصادي . وهذان الحسابان الإضافيان يختلفان من حيث الصعوبة الفنية والإدارية والسياسية. فالحساب الأول **«حساب تعديل الأسعار»** الهادف إلى استخراج الربح أو الخسارة الاقتصادية الناتجة عن تشغيل المشروع، أسهل من الحساب الثاني، ويمكن استخراجه بسهولة ودون صراع كبير بين أجهزة الإدارة العامة وإدارة المشروعات حيث أن سعر المُدخلات أو المُنتجات مسألة موجودة في السوق، ويمكن تحديدها، إما عن طريق سعر الفرصة البديلة وإما عن طريق تكلفتها. ولذلك، فإن مسألة إيجاد حساب تعديل الأسعار واستخراج مؤشر الربح الاقتصادي، مسألة مُمكنة عملياً ومقبولة لدى الأطراف التي يتوفر لديها حد أدنى من الموضوعية.

أما الحساب الثاني **«حساب تعويض المشروع عن إلزامه بتأدية أهداف غير تجارية»** الهادف إلى استخراج مؤشر **«الفائض الاقتصادي الصافي»** فإنه أصعب من الأول. وتحتاج بعض جوانبه إلى مفاوضات مطولة بين أجهزة الإدارة العامة والمشروعات العامة. ولكن بالرغم من ذلك، فإن ما لا يُدرك كله لا يُترك كله. وبناءً عليه، فإن التدرج في تطبيق هذا الحساب المعدل والتركيز على الجوانب الأقل تعقيداً فيه ستمهد الطريق وترفع مستوى الوعي بأهميته. ومن هذه الجوانب يُمكن اعتبار تعويض المشروعات عن الكلفة الإضافية التي تتحملها من جَرَّاء توظيفها للمواطنين، وكذلك من جَرَّاء قيامها بجهود غير عادية في التدريب والإعداد من الأمور اللازمة والمُشجعة لقيام المشروعات العامة بتحقيق أحد

أهداف التنمية الاقتصادية الرئيسية في هذه الأقطار، والمُتمثلة في إيجاد مجالات عمالة مُنتجة لمواطنيها وتطوير مواردها البشرية، بحيث تكون قادرة على تسيير شؤونها الاقتصادية والاجتماعية. والجانب الآخر المقابل يتمثل في تعويض المشروعات للحكومة عن الخدمات التي تؤديها مباشرة لموظفي المشروع بأسعار أقل من السعر الاقتصادي، والتي لو لم تقدمها الحكومة لاضطر المشروع نفسه إلى تقديمها.

خلاصة القول إنه لا بد أن يكون للمشروعات العامة مؤشر رئيسي على أدائها. وهذا المؤشر الرئيسي يجب أن يعكس مدى تحقيق هذه المشروعات لأهدافها. وحيث أن الربح التجاري لا يؤدي هذه المهمة وكي لا يبقى أداء المشروعات العامة مسألة غامضة، يُفسرها كل طرف حسب أهوائه، فإن مؤشر «**الفائض الاقتصادي الصافي**» المبني على مؤشر «**الربح الاقتصادي**» يمكن أن يعكس كفاءة أداء المشروعات العامة بشكل أكثر موضوعية وأكثر ارتباطاً بالمصلحة العامة، وهذا المؤشر، نتيجة حداثة تطبيقه، يحتاج إلى الصبر والكثير من الجهد الفني والإداري كي يصبح أكثر تعبيراً وتأثيراً على أداء هذه المشروعات.

٢ المؤشرات المكملة والمؤشرات الإضافية

Complementary & Supplementary Indicators

إن مؤشر الربح التجاري أو مؤشر الربح الاقتصادي أو حتى مؤشر الفائض الاقتصادي الصافي كمؤشر رئيسي سيبقى، ولفترة طويلة، عاجزاً عن الدلالة الوافية الكافية على أداء المشروعات العامة. ويرجع هذا العجز إلى سببين رئيسيين **أولهما**: أن المشروعات العامة، بسبب تنوع وتعدد أهدافها، يصعب اعتمادها على مؤشر واحد بشكل مطلق، خاصة عندما يكون هذا المؤشر حديث التطبيق، وعندما يكون من الصعب تحديد الأهداف الاستراتيجية للمشروع بشكل كمي يعبر عنه بقيمة اقتصادية يمكن تضمنها في المؤشر الرئيسي. لذلك، فإن هذا المؤشر الرئيسي يحتاج إلى وجود مؤشرات مكملة، تُمكن نظام تقويم الأداء من التعبير عن حقيقة أداء المشروع الذي يجري تقويمه. **ثانيهما**: أن مؤشرات الربحية والفائض مهما تكن مرتفعة، بشكل عام أو بشكل دوري، فإنها قد لا تعبر عن ارتفاع الكفاءة التي يستخدم بها المشروع الموارد المتاحة له، وإنما قد تكون معبرة عن وجود الريع الاقتصادي Economic rent الناتج عن ندرة الموارد الطبيعية أو عن وجود احتكار أو استنزاف ثروة بشرية أو مادية. ولذلك، فانه لا بد من وجود مؤشرات إضافية قادرة على تحليل وتفسير المؤشر الرئيسي.

وانطلاقاً مما سبق، فإن مؤشرات الأداء يجب أن تشمل، بالإضافة إلى مؤشر الأداء الرئيسي، الذي عُبِّر عنه «**بالفائض الاقتصادي الصافي**»، مؤشرات مكملة Complementary ومؤشرات إضافية Supplementary وذلك حسب مقتضيات الحال وطبيعة المشروع المراد تقويمه.

☐ المؤشرات المكملة

تشمل المؤشرات الدالة على أهداف المشروع، والتي لا يمكن تحويلها إلى قيمة اقتصادية، وتضمينها في المؤشر الرئيسي. ومن أهم الأهداف الاستراتيجية الرامية إلى زيادة الاعتماد على الذات وتقليل درجة التبعية، والأهداف التنموية الساعية إلى مواجهة عقبات التنمية وتمهيد مساراتها الحرجة. وهذه المؤشرات المكملة تختلف من مشروع إلى آخر، ومن بلد إلى بلد، ومن وقت إلى آخر. والمشروعات العامة في دول الجزيرة العربية، المنتجة للنفط في الوقت الحاضر، تحتاج إلى الأخذ بعدد من المؤشرات المكملة، أهمها مؤشر النمو الكمي والكيفي للعمالة الوطنية، والذي يجب أن يحتل أهمية خاصة. يلي ذلك مؤشر تزايد التكامل الإقليمي والعربي وتناقص درجة التبعية. ويُضاف لهما مؤشر ثالث يعبر عن تحسن نوع السلعة والخدمة، ومدى المساهمة في بناء هيكل أساسي بشري ومادي، قادر على زيادة الإنتاج وترشيد طرقه.

☐ المؤشرات الإضافية

وتنسحب على المؤشرات التفسيرية التي يمكن من خلال النظر إليها، ومقارنتها بالمؤشرات السائدة في المشروعات المماثلة والمنافسة محلياً وإقليمياً وعالمياً، الحكم على دلالة المؤشر الرئيسي وتحديد دور إدارة مشروع ما في الأداء المتحقق من الآثار الناتجة عن وجود الريع الاقتصادي (١). وتتضمن هذه المؤشرات مؤشر «**درجة استخدام الطاقة المصممة**» ومؤشر «**معدل الإنتاجية**» الذي يهتم بمدى كفاية معدل المُدخلات والمُنتجات Adequate Input-Output Ratio يُضاف إلى ذلك مؤشر معاملات ارتباط الاستهلاك الإنتاجي Productive Consumption Co-efficients.

---

(١) *International Center for public enterprises in Developing Countries,* **Control system for public Enterprises in Developing Countries,** *Inter-Regional workshops 9 – 13 July, 1979,* p. 20.

جـ الجهات الرسمية المسؤولة عن تقويم الأداء

يمكن القيام بتقويم أداء المشروعات العامة عن طريقين : التقويم الداخلي، أي تقويم المشروع لنفسه، والتقويم الخارجي من قِبَل جهة الرقابة بصفة مباشرة أو غير مباشرة. والتقويم الخارجي للمشروعات العامة، يحتل أهمية خاصة ترجع إلى سببين رئيسيين أولهما : الملكية العامة لهذه المشروعات وما ينتج عن ذلك من اهتمام واسع بأدائها. وثانيهما طبيعة غرض هذه المشروعات وارتباطه أساساً بتحقيق المصلحة العامة من ناحية، وتعدد وتنوع الأهداف التي تتطلب التحقيق من ناحية أخرى. ومن هنا، نتبينّ أن التقويم الداخلي للمشروعات العامة غير كافٍ، ولا يصح الاعتماد عليه من قبل الجهات المتعددة، المهتمة بالمشروعات العامة. كما أن الركون إلى تدقيق المحاسب الخارجي غير كافٍ هو الآخر لأن المطلوب من المشروعات العامة أن تُحققه يتعدى مسألة الربح التجارى التي يهتم عادة مدقق الحسابات القانوني باستخراجها. لذلك، تتطلب عملية تقويم أداء المشروعات العامة وجود نظام تقويم متكامل، تحتل فيه وحدة التقويم الخارجي مكان الصدارة. ويُمثل التقويم الداخلي في المشروعات نفسها الأساس الذي يعتمد عليه هذا النظام.

● التقويم الخارجي للأداء

لا بد من وجود وحدة مركزية متخصصة ومختصة بتقويم أداء المشروعات العامة. وتمثل هذه الوحدة ركناً أساسياً في نظام الرقابة على المشروعات العامة. ويجب أن تكون مرتبطة، عضوياً، بأعلى سلطة تنفيذية مسؤولة عن الإشراف على هذه المشروعات، والمكان المناسب لها يمكن أن يكون واحداً من اثنين (انظر الشكل ٢/٣) «مكتب المشروعات العامة» في رئاسة مجلس الوزراء، أو «المجلس الأعلى للمشروعات العامة» فأي من هذين الموقعين أفضل من تبعية هذه الوحدة لديوان المحاسبة، بسبب الطبيعة المحاسبية لعمل هذا الديوان. ويجب ألا يعني ذلك إلغاء وجود وحدة مختصة بتقويم أداء المشروعات العامة تتبع ديوان المحاسبة، وتكون مهمتها التأكد الإضافي من نتائج أداء المشروعات لتمكين السلطة التشريعية من ممارسة الرقابة الواجبة على السلطة التنفيذية. كما أن وجود وحدة مركزية متخصصة في تقويم الأداء أفضل من قيام كل جهة حكومية بهذه المهمة على حدة.

ووظيفة هذه الوحدة المركزية تشمل وضع أسس نظام داخلي لتقويم الأداء تلتزم كافة المشروعات العامة بتطبيقه باعتباره جزءاً متكاملاً مع نظامها المحاسبي وعمليات التدقيق

الإداري الداخلي Internal Management Audit . كما تشمل هذه الوظيفة القيام بعمليات التقويم الإضافية اللازمة لبيان فعالية المشروع وكفاءته، ومدى حداثة وتطور وملاءمة النظم الإدارية والفنية المطبقة فيه، أي قيامها بالتدقيق الخارجي للأداء وبتدقيق الكفاءة وقيامها أيضاً بتدقيق النظم الإدارية والفنية. وهذه الوحدة المركزية التي يمكن أن تُدعى **«وحدة تقويم أداء المشروعات العامة»** يجب أن تكون وحدة فنية رفيعة المستوى تُدرك الأبعاد الحقيقية لنتائج مهمتها وتلتزم بدرجة عالية من الموضوعية والنزاهة، ويتخذ عملها صفة الاستمرار، كما يتسم بالبعد عن الأهواء الشخصية. وإذا لم تلتزم هذه الوحدة التزاماً فعلياً بذلك فإنها تصبح عقبة في وجه الأداء، بدلاً من أن تكون عوناً له.

والضمانة الأساسية لأداء هذا الدور، مثلما هي في كل أمور الحياة، تعتمد على اختيار الأفراد الأكفاء لهذه الوحدة القادرين على ممارسة الالتزام المطلوب، والمُتمكنين من توجيه وتصميم وتسيير نظام للأداء، قادر على إبراز النتائج الفعلية وبيان حقيقة وضع المشروعات، كما يجب أن يكونوا قادرين على كسب ثقة واحترام جميع المعنيين والمهتمين بأداء المشروعات العامة، وفي نفس الوقت، يجب أن يكونوا قادرين على كسب ثقة وتعاون القيادات الإدارية في المشروعات العامة. ومن أجل تجنب إنشاء مؤسسة بيروقراطية تقليدية يصبح أمر إصلاحها، بعد فترة وجيزة، من متطلبات أداء المشروعات العامة الرئيسية، فإن إنشاء هذه الوحدة المركزية لتقويم الأداء لا بد وأن يُعطَى ما يستحقه من تفكير وتخطيط. ولعله من الحكمة أن يتم إنشاء هذه الوحدة بشكل متدرج يبدأ بإيجادها باعتبارها وحدة استشارية، تستفيد من نتائج عملها جميع الجهات المختصة حسبما تراه مناسباً ودون إعطائها أية صفة تنفيذية، وكذلك يبدأ عمل هذه الوحدة بتقويم الأمور الأكثر وضوحاً، والمتفق على سهولة الوصول إلى حقيقتها. تعمل هذه الوحدة على تطوير أساليب تقويمها، وتتوسع في المجالات وتُزيد من الوجوه التي يشملها التقويم تدريجياً.

ومما تجدر الإشارة إليه، وينبغي وضعه في الاعتبار، قلة الأفراد المحليين القادرين على العمل في هذه الوحدة. فهؤلاء الأفراد المطلوبين يجب أن يكونوا حجة في مجال تخصصهم حتى يتمكنوا من تقويم أداء ما يُعهد إليهم بتقويمه من المشروعات الإنتاجية والتقنية الكبيرة، وإلا فإنهم لن يتمكنوا من إضافة شيء، ولن تكون آراؤهم ولا تقويمهم من القوة والسلامة بحيث يقبله الآخرون بشكل غير قسري. ونتيجة لعدم توفر العدد الكافي من أمثال هؤلاء في الوقت الحاضر، وكذلك نتيجة لعدم سلامة قرار تفرغهم، إن وجدوا، للقيام بمهمة التقويم وحرمان إدارة المشروعات منهم، فإن هذه الوحدة يجب أن تعتمد على

عدد قليـل جداً من الكفـاءات المحلية، وتستعين بخبرة أشخاص ومؤسسات غير محلية في تأدية واجباتها. فعلى سبيل المثال، في حالة تقويم النظم الفنية والإدارية لشركة صناعية أو تجاريـة أو زراعيـة، فإن هذه الوحدة المركزية يُمكنها الاستعانة بخبرات بعض الاستشاريين وكذلك خبرة وحدات تقويم الأداء في بعض الدول المتقدمة التي سبقت في هذا المضمار مثل السويد وفرنسا والنمسا وفي بعض الدول النامية مثل الهند. وكذلك الأمر فيما يختص بوضع وتطـويـر المـؤشـرات ونظم التقـويم الخارجي والداخلي والربط بينهما. ومن المهم، أن تكون قيادة هذه الوحدة من أبناء البلاد، وأن يكون كذلك عدد ملموس من كوادرها الفنية، وبعد ذلك تستعين بكل من يمكن الاستعانة بهم.

● **التقويم الداخلي للأداء**

يعتمـد هذا التقـويم في المشـروعـات العـامـة، أساساً، على ما هو متعارف عليه في المشـروعـات الخاصة بالتدقيق الإداري الداخلي Internal Management Audit بعد تعديل أساليبه، بما يُمكِّنه من التدليل على فعالية المشروع في تحقيق أهدافه، وكذلك إظهار درجة الكفـاءة الاقتصـاديـة التي يَستخـدم بها المشروع الموارد المتاحة له. وهذا التعديل، كما سبق بيانه، ضروري نتيجة تعدد أهداف المشروع العام وتنوعها. وكذلك نتيجة لضرورة ارتباط غرض المشـروع العـام بتحقيق المصلحـة العامة أساساً، وذلك خلافاً للمشروعات الخاصة التي يكون هدفها الأساسي الربح وغرضها تحقيق المصلحة الذاتية للأفراد المالكين.

وهـذا الاختـلاف يحتم اختـلاف أسـاليب التـدقيق الداخلي المستخدمة في المشروع العام، بحيث تُصبح أكثر دلالة على بيان مؤشرات الأداء التي سبق ذكرها والتي تستهدف استخـراج مؤشـر رئيسي، يتمثـل في الفـائض الاقتصـادي الصـافي، وكذلك في استخراج المؤشرات الأخرى المكملة والإضافية.

د شروط إيجاد نظام فعَّال لتقويم الأداء

إن إيجـاد نظـام فعَّـال لتقويم أداء المشروعات العامة، يتطلب توفير شروط أساسية، فضـلاً عما سبقت الإشـارة إليـه من ضرورة وضـوح أهـداف تقويم الأداء، وتبني مؤشرات مُعـبرة عن مدى كفـاءة أدائـه، وتحـديـد الجهـات التي يجب أن تقوم بالتقويم. وتتمثل هذه الشروط في التالي :

- أن يكون نظاماً مبسطاً وواضحاً.
- أن يؤدي إلى خلق جو من الثقة المتبادلة.
- أن يكون منفتحاً على الرأي العام.
- أن يربط نظام الحوافز بنتائج التقويم.

١ التبسيط والوضوح

إن التبسيط يجب أن يكون من أهم أسس نظام تقويم الأداء في المشروعات العامة، فهذه المشروعات تم فصلها عن الإدارة العامة بقصد توفير شروط وإيجاد بيئة تسمح لهذه المشروعات الإنتاجية الهامة بحرية الحركة والمبادرة، بعيداً عن أسلوب الإدارة المعقدة السائدة في أجهزة الحكومة، لذلك، فإن رقابة الأداء، لا يجوز أن تَسلُب المشروعات العامة استقلالها وقدرتها على المبادرة الخلاقة وإنما يجب أن تكون دعامة لذلك، عن طريق ما تؤدي إليه من إمكانية إصلاح مبكر لمُعوِّقات الأداء وتعميق للثقة بالمشروعات العامة. ويتطلب تحقيق البساطة هذا أن يكون نظام تقويم الأداء جزءاً من متطلبات التشغيل، وأن يكون هذا النظام متكاملاً ومُعضِّداً لفعالية وكفاءة نظم التشغيل الأخرى. ولا يجوز، بالتالي، أن يكون نظام التقويم منفصلاً عن النظم الأخرى، أو مُعوِّقاً لها، بل يجب أن يكون جزءاً عضوياً منها يستمد معلوماته من نظام التشغيل المتكامل في المشروع بشكل تلقائي ويصُب توجيهاته فيه. وتُحتم هذه الصفة أن يتم تصميم نظام التقويم الشامل في المشروعات العامة من حيث أهدافه ومؤشراته وأجهزته، بشكل يسمح بدمجه وتفاعله مع عمليات المشروع. لذلك، فإنه وإن كان التقويم الخارجي للأداء هو الموجه والمحرك لنظام تقويم أداء المشروعات العامة، إلا أن النظام الداخلي للأداء، في كل مشروع، هو الوسيلة الرئيسية التي ينبغي الاعتماد عليها للقيام بالتقويم، بينما تقتصر المهمة التنفيذية لوحدة التقويم الخارجي على استكمال التقويم الداخلي ومقارنته، فضلاً عن توحيد إجراءاته وتطوير أساليبه.

ومسألة التبسيط هذه تستدعي وضوحاً في أدوار الجهات الخارجية، التي تقوم بتقويم المشروع، مثل مدقق الحسابات القانوني، وديوان المحاسبة، ووحدة تقويم الأداء المقترحة. إنه لا يجوز أن تتضارب آراء هذه الجهات ومتطلبات كل منها، بحيث تُربك عمليات المشروع وتُؤدي إلى مضاعفة الجهود في إدارته، نتيجة التضارب في وجهات النظر.

وتستدعي مسألة الوضوح أن تكون مهام عملية التقويم موحدة، بالرغم من أهمية وجود أكثر من طرف خارجي مهتم بالقيام بها. إن تعدد الجهات الخارجية يجب أن يكون تعبيراً عن تنوع الاختصاصات، أو تعبيراً عن الرغبة في الاطمئنان على صحة ما يُعلن من نتائج، وليس تعبيراً عن صراعات، ومحاولة لفرض السيطرة على المشروعات العامة من قِبَل الجهات المتناحرة. إن نظام التقويم السليم يستدعي تفاهم الأطراف واتفاقها على أن تكون أدوارها متكاملة ومستهدفة كفاءة أداء المشروعات.

وانطلاقاً من ضرورة توفر البساطة والوضوح في نظام تقويم أداء المشروعات العامة، فإنه يجب أن يتركز الاهتمام على إيجاد نظام لتقويم الأداء قادر على بيان مدى فعالية المشروع، ومدى كفاءة عملياته، ومدى توفر إمكانية التطور في هيكل نظمه. ويجب أن يتم تحقيق ذلك تدريجياً عن طريق اختيار الوسائل والأساليب الملائمة وتطبيقها، حسب تصور متكامل يُدرك مساره ويَعرف أهدافه، وفي نفس الوقت، لا يتعجل الأمور ويفرض الحلول قبل أوانها، مما قد يؤدي إلى إيجاد الشكل وفقدان المضمون بالنسبة للإصلاح المراد تحقيقه، في مجال تقويم أداء المشروعات العامة.

٢ خلق جو من الثقة المتبادلة

الشرط الثاني لفعالية نظام تقويم أداء المشروعات العامة، يتمثل في قدرة هذا النظام على خلق جو من الثقة المتبادلة بين جهة التقويم والجهة التي يجري تقويمها. ولتحقيق هذا الشرط، فإن منطلق عملية التقويم يجب أن يرتكز على مبدأ التصحيح والإصلاح، ليس تَصيُّد الأخطاء وتضخيمها. إن نجاح أجهزة التقويم في القيام بوظيفتها، يتوقف على قدرتها في كسب ثقة إدارة المشروعات عن طريق تأكيد موضوعية إجراءاتها وإيجابية مواقفها، وفوق ذلك كله أن يتحلى الأفراد المكلفون بالتقويم بالتواضع، وأن يبتعدوا عن الادعاء. إن عملية التقويم ليس هدفها الطعن والتشهير وخلق الرعب وتعجيز المشروعات العامة وقياداتها. بل إن هدفها، على العكس من ذلك، يتمثل في إبراز حقيقة نتائج الأداء والمساعدة في التعرف على عقباته تمهيداً لتوظيف الوسائل الكفيلة بحلها لصالح المشروع وصالح الأفراد العاملين فيه، فضلاً عن خدمة المصلحة العامة. إن طرح أجهزة التقويم لوظيفتها بهذا المفهوم وأهم من ذلك ممارستها، عملياً، على أساسه كفيلان بخلق جو من الثقة المتبادلة.

ومن الأمـور الهـامـة التي يمكن أن تُسـاعـد على خلق جومن الثقة المتبادلة، يمكن الإشارة إلى أمرين :

أولهما : مسألة إطلاع المشروع الذي جرى تقويمه على نتائج التقويم الخارجي قبل اعتـمادهـا . ذلـك أنـه من حق مثـل هذا المشروع ألا يفاجأ بنتائج التقويم، بل يجب أن تتم عمليـة التقـويم، أسـاسـاً، بالتعـاون معـه من خلال اعتمادها الرئيسي على نظام التقويم الداخلي للمشروع، ومن خلال استعداد جهة التقويم الخارجي لمناقشة وجهة نظره وتفهمها أو إقنـاعـه بعكسهـا من أجـل التعاون معه في اقتراح الحلول المناسبة للتغلب على مُعَوِّقات الأداء وتـوفـير شروط تطبيق هذه الحلول. إن مسألـة التقـويم يجب أن تُمَثِّل جهداً مشتركاً، تقـوم وحـدة التقويم الخارجي فيه بدور الموجه الحريص على عدالة حكمه وفعالية علاجه. وفي حالـة اختـلاف وجهـات النظـر، بشكـل جوهري، فإن وحدة التقويم الخارجي، وإن كانت هي المـرجـع الأخـير في اعتماد نتائج التقويم، إلا أن إشارتها إلى وجهة النظر المخالفة ستكون مؤشراً لعدالة التقويم وسعة أفق الجهات القائمة به، الأمر الذي يسهم في خلق جو الثقة المتبادلة.

وثـانيهـا : الحـرص الشـديـد على الموضوعية، وعدم التحيُّز في أسلوب التعامل مع المشـروعـات. إن حزم جهـة التقـويم الخـارجي وعـدم التمييـز بين المشـروعات من حيث إجـراءات تقـويمها وأسلوب تعاملها هما الضمانة الأساسية لتوفر احترامها من قبل الجميع. إن هدف التقـويم ليس الكشف عن الانحـرافـات فحسب، بل الأهم من ذلـك بكثير هو البحث عن إمكانية معالجة المعوقات، وخلق بيئة تَحُول دون نمو النفسية المنحرفة. ويتطلب تحقيق مثـل هذا الهـدف ضبطـاً للنفس وتجـرداً في أسلوب المعـاملة، والابتعـاد عن المزاجية والاعتبـارات النـاشئـة عن العـلاقـات الشخصيـة والتقـديـر الشخصي، ومعـاملة جميـع المشروعات وجميع القيادات المسؤولة فيها على قدم المساواة، دون توجيه روح عدائية ضد بعض منها، وروح المحاباة في تقويم عمليات بعض آخر منها.

٣ الانفتاح على الرأي العام

الاهتـمام بأداء المشـروعـات العـامـة ليس حكـراً على إدارتهـا أو السلطـات العـامة فحسب، وإنـما يتعـدى ذلـك إلى اهتـمام الـرأي العـام، على اتسـاعـه، لاسيما الصحافة

والمؤسسات العلمية والأكاديمية. ومثل هذا الاهتمام ظاهرة طبيعية وواجبة تُعبِّر عن الإحساس بالمسؤولية بحكم الملكية العامة لهذه المشروعات ودورها الاستراتيجي في التنمية. كما أنها ظاهرة صحية بحيث يجب تعميقها عن طريق الانفتاح عليها والتفاعل معها. لذلك، فإن المشروعات العامة لا يجوز أن تكون مغلقة على الرأي العام، بحيث تُحيط حركتها بالغموض ونتائجها بالسرية وتتجنب الإجابة على التساؤلات وتفرط بالحساسية تجاه كل من يسعى، مخلصاً لمعرفة حقيقة أدائها. إن أهمية الانفتاح على الرأي العام، وإطلاعه على نتائج تقويم الأداء في المشروعات العامة تعود إلى نتائج الموقف الإيجابي أو السلبي الذي يُمكن للرأي العام أن يتخذه تجاه هذه المشروعات. فالرأي العام عندما يُقنع بموضوعية التقويم وبصدق دلالته وبجدوى الجهود التي تبذلها مؤسساته، يُصبح المُدافع عن هذا النظام والواقي له من آثار ردود الفعل التي قد يخلقها تعرض جهات التقويم للمساس بالمصالح الشخصية، أو سعيها لتصحيح الانحرافات. إن الرأي العام، بهذا المعنى، هو القوة الحقيقية التي تجعل من فعالية التقويم، مطلباً عاماً يُعبر عن تبلور إرادة اجتماعية تهدف إلى تحقيق كفاءة أداء المشروعات العامة، وترشيد استخدام موارد المجتمع، ومن جهة أخرى، فإن الانغلاق عن الرأي العام وحجب النتائج الحقيقية عنه، وعدم أخذه في الاعتبار، من حيث إطلاعه على أسس التقويم وأهدافه وتحسس رأيه حول أجهزة التقويم وقياداته، كل هذه الأمور تخلق موقفاً سلبياً يُعرقل عملية التقويم، ويقلل من فعاليتها. ويتم ذلك من خلال الشك في نتائج التقويم وإحباط جهود مؤسساته نتيجة عدم اقتناع الرأي العام بعملها. هذا إضافة إلى تزايد إمكانية انفراد غير المدركين لمستلزمات الإدارة السليمة وأصحاب المصالح الخاصة، بأجهزة التقويم والضغط عليها بشكل يؤدي إلى إفراغ مفهوم تقويم الأداء من محتواه ويحوله إلى مجرد إجراء شكلي يُضيف عبئاً جديداً على الأداء بدلاً من أن يساعده على حل مشكلاته. ومثل هذه السلبيات تُحوِّل نظام تقويم الأداء إلى وسيلة لتصيُّد الأخطاء وللحث على الانتقام والبتر بدلاً من التصحيح والإصلاح، الأمر الذي يَحُول، بالتأكيد، دون فعالية نظام تقويم أداء المشروعات العامة.

٤ ربط نظام الحوافز بنتائج تقويم الأداء

يعد ربط نظام الحوافز، في المشروعات العامة، بنتائج التقويم شرطاً أولياً لفعالية نظام تقويم أداء هذه المشروعات. فبدون وجود أثر ملموس ومحسوس للنتائج التي يصل إليها التقويم على المشروعات نفسها، وعلى قيادتها والعاملين بها وكذلك على الجهات المشرفة

عليها، فإن الالتفات الى التقويم والعمل على دقته لا يصلان إلى المستوى المطلوب. إن التقويم وسيلة وليس هدفاً، في حد ذاته، وفعالية هذه الوسيلة تحتاج إلى آلية داخلية تكفل وجود حوافز لدى جميع المعنيين به تعمل على تأكيد استخدامها بشكل موضوعي وإيجابي. ولذلك، فإن ربط نظام الحوافز المادية والمعنوية بنتائجه فيما يتعلق بالمؤسسات والأفراد ذوي العلاقة بموضوع هذا التقويم، تُولِّد دافعاً قوياً يؤدي إلى جدية جميع الأطراف، ويؤدي إلى حرص كل منها على الوصول إلى نتائج دقيقة، تعبر عن واقع الحال، وتُحدد أدوار مختلف الأطراف في النتائج المتحققة. إن مثل هذا الاهتمام والجدية والحرص لا يمكن الوصول إليها، مجتمعة، إذا كانت نتائج التقويم عديمة الأثر، وإذا كانت تقاريره لا تلقى اهتماماً كافياً بها.

وربط المكافآت المعنوية والمادية لجميع العاملين في المشروعات العامة بنتائج التقويم، يخلق حافزاً لديهم من أجل مضاعفة الجهود لتحقيق نتائج تسمح بمكافآتهم، بما يتناسب مع طموحاتهم واحتياجاتهم. كما أن هذا الربط يبرر المطالبة بتحقيق استقلال المشروعات العامة وعدم تبعيتها الإدارية للإدارة العامة، ويسمح ببناء نظام مراقبة يقوم على أساس النتائج المتحققة وليس من خلال فرض اللوائح والإجراءات على المشروعات العامة ومراقبة تنفيذ هذه المشروعات لها. وبذلك يكون أمر ربط نظام الحوافز بنتائج تقويم الأداء هو الشرط الذي يدعم نظام تقويم الأداء، بحيث يحتل ركناً أساسياً وجزءاً عضوياً في نظام الرقابة على المشروعات العامة، فضلاً عن أهميته في خلق الآلية الداخلية الضرورية لأخذ مسألة تقويم الأداء مآخذ الجد، وبالتالي يتوفر الحرص على دقة نتائجها من قِبَل جميع الأطراف المعنية.

الخلاصة

■ الاستراتيجية ■ البناء التنظيمي والإداري ■ البيئة المحيطة

إن الواقع الراهن للمشروعات العامة في المنطقة يُشير إلى غياب عدة شروط ومقومات، لا بد من وجودها إذا ما أُريد لهذه المشروعات أن تُحقق كفاءة أدائها. وذلك لأن تردي أدائها راجع، بطبيعة الحال، إلى تدني فعالية الرقابة عليها وإلى خلل بنائها التنظيمي والإداري، فضلاً عن أنه يرجع إلى التأثيرات السلبية للبيئة الاجتماعية المحيطة والظروف الاقتصادية التي تعمل هذه المشروعات في نطاق معطياتها.

وقد سبق أن تَبيَّنا، من خلال إجابات المسؤولين عن إدارة المشروعات العامة (ملحق د)، ومن خلال تناولنا لواقعها عبر الفصول الخمسة التي تشتمل عليها دراستنا، أن تحقيق كفاءة أداء المشروعات العامة يتطلب مزيداً من الوضوح، فيما يتعلق بالغرض من وجودها، كما يتطلب تحديداً أكثر دقة للأهداف المرحلية المسندة إليها. كذلك تَبيَّنا أن هذه المشروعات محتاجة إلى وجود آلية ضبط تلقائي أفضل، وذلك عن طريق إيجاد توازن بين مسألة الرقابة عليها من ناحية ومسألة استقلالها الإداري من ناحية أخرى، بحيث يسمح هذا التوازن بتكافؤ صلاحيات إدارتها مع مسؤوليات هذه الإدارة. كما يتطلب هذا أيضاً ضرورة التركيز على النتائج المتحققة بالفعل، عوضاً عن الاعتماد على الإجراءات والقيود الإدارية في توجيه هذه المشروعات ورقابتها. وإلى جانب ذلك، فإن هذه المشروعات تحتاج إلى إيجاد قيادات إدارية محلية ذات كفاءة، وهذا ما يتحقق بزيادة الجهود المبذولة لإعدادها، وترشيد سبل حفزها، والاهتمام بتوفير مزيد من الموضوعية في طريقة اختيارها وتدرجها الوظيفي. فضلاً عن ضرورة الاهتمام بمسألة تقويم أداء هذه المشروعات، والعمل على الاستفادة من نتائج

هذا التقويم، مما يؤدي إلى تطور عملية الرقابة على المشروعات وتَحسُّنها، كما يؤدي إلى جعل بنائها الداخلي أكثر فعالية وكفاءة فيما يتعلق بأداء وظيفتها.

ولكي يتسنى للمشروعات العامة أن تتغلب على المشكلات التي تواجهها، وتتمكن، تدريجياً، من أداء دورها الاستراتيجي والحاسم في تنمية المنطقة، في المساهمة في استقرارها الاقتصادي والاجتماعي، فإنه لا بد من أن تستند هذه المشروعات على أسس سليمة. وبقدر النجاح في ايجاد أسس قابلة للتطور التدريجي والنضج المرحلي بقدر ما تستطيع المشروعات العامة أن تؤدي دورها بكفاءة. فالواقع أن كفاءة الأداء ما هي إلا انعكاس لوجود استراتيجية تنموية فعالة، ولوجود بناء تنظيمي وإداري ملائم، كذلك فإنها انعكاس لنمو بيئة مشجعة. ويمكن القول بأن تحقيق المشروعات العامة لما هو مرجو منها ومن إنشائها إنما هو محصلة للتكامل والترابط بين هذه الأسس أو المقومات، ومدى فعاليتها. ومن هنا، فإنه يتعين علينا أن نُلقي ضوءاً خاطفاً، في هذه الخلاصة، على هذه الأسس أو المقومات، تأكيداً منا على أهمية وجودها.

■ الاستراتيجية

إن المشروعات العامة، باعتبارها أداة من أدوات السياسة الاقتصادية والسياسة العامة، يجب أن تتحدد استراتيجيتها بالنسبة للمنطقة في تمكين أقطارها من تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، وذلك لتدعيم قدرتها على القيام بالتحولات التقنية والاقتصادية والاجتماعية والتي يكون بمقدورها إيجاد هيكل اقتصادي - اجتماعي - تقني، يتيح لهذه الأقطار أن تبدأ عملية التنمية المجتمعية الشاملة، كما يُمكِّنها من ترسيخ مقوماتها، وخلق الذاتية القادرة على تدعيمها، واستمرار معدلات نموها في عصر ما بعد النفط.

وتستهدف هذه الاستراتيجية التنموية التغلب على العقبات والمشكلات الناجمة عن وجود خواص اقتصادية واجتماعية تنفرد بها المنطقة. أما غايات هذه الاستراتيجية، فإنها تتمثل في السعي إلى الاحتفاظ بالطبيعة العامة لثروة المجتمع، والعمل على استثمار عائدات هذه الثروة النفطية في أرصدة إنتاجية، تكفي لتعويض الأجيال المُقبلة عما يترتب عليه إنتاج الموارد النفطية الناضبة وتصديرها. كما تتمثل في قيادة الجهود الإنتاجية للمجتمع في اتجاه بناء القاعدة الإنتاجية السليمة، وتوفير مصادر إنتاج ودخل وعمالة بديلة. تلي هذا

عمليـة درء مخاطـر التـدفقـات النقـديـة والتـوجه الاستهلاكي للمجتمع، وتراكم المؤثرات السلبية على الآلية الاقتصادية.

أمـا وسـائـل تحقيق هذه الاسـتراتيجيـة، فإنها تتمثل في قيام المشروعات العامة ببناء مشـروعـات البنيـة الأسـاسيـة، كما تتمثـل، في نفس الـوقت، في الاستثـمار بالمشـروعـات التجارية، بالدرجة التي تُمكِّن المنطقة من بناء كل من الهيكل الإنتاجي غير المباشر، والهيكل الإنتاجي المباشر من خلال الاستثمار في مشروعات الصناعات التحويلية الموجهة للتصدير، والاستفـادة من فرص الاستثـمار المتاحة في مجال الاستثمارات الخارجية، وفي نشاطات بدائل الاستـيراد من مشـروعـات صنـاعيـة وزراعيـة وخـدمية. ويجب على المشروعات العامة، باعتبـارهـا وسيلة اسـتراتيجيـة، أن تقوم بدور رائد في مجال تحديث الإنتاج وقيادة قطاعاته، فضلاً عن التزامها بترشيد سياسة الإنتاج، وإقامتها على أسس تبتعد، تدريجياً، عن دعم عائدات النفط. كما أنه يتعين على هذه المشروعات، من خلال قيامها بهذا الدور، أن تَسُد عجز القطاع الخاص، وتُقلل من تردده، وأن تأخذ بيده من أجل خلق توجه إنتاجي لديه، يُمكِّنه من تحقيق وظيفته الاجتماعية.

■ البناء التنظيمي والإداري

يتطلب تحقيق المشروعات العامة لاستراتيجيتها التي أوضحناها، وجود بناء تنظيمي وتـوجـه إداري وعلاقات ملائمة، تتيح لهذه المشروعات إمكانية الاضطلاع بدورها الحيوي في عملية التنمية. وتتمثل الأسس التي ينبغي أن يقوم عليها كل من البناء التنظيمي والتوجه الإداري والعلاقات الملائمة فيما يمكننا إيجازه هنا على النحو التالي:

● تأكيد مبدأ الفصل التنظيمي بين أجهزة الإدارة العامة والمشروعات العامة

بمعنى أن هذه المشروعات ينبغي ألا تكون تابعة لوزارة أو وزير، وإنما يجب أن تكون تبعيتهـا غير مبـاشـرة لمجلس الوزراء، وذلك عن طريق تعيين مجلس للإدارة، تكون مهمته شاملة لجزء من وظيفـة الجمعيـة العمـوميـة، فضـلاً عن الوظائف الأصلية لمجلس الإدارة، والمُتمثلة في وضـع السيـاسة، واختيار المديرين التنفيذيين (مجلس المديرين)، ومتابعة تطبيق اللوائـح والعمـل على تطـويـرها، وتقويم الأداء. ويُمكن أن يطلق على مثل هذا المجلس

«مجلس الإدارة العليا» (انظر شكل ٢ / ٤)، ويجب أن يتمتع بقدر من الثقة التي تُمكّنه من إنجاز مهمته.

وترجع مبررات هذا الفصل إلى اختلاف وظيفة هذه المشروعات عن وظيفة الإدارة العامة المُتمثلة في حماية المصلحة العامة ورعايتها، عن طريق توجيهها ومراقبتها لنشاطات المجتمع كافة. بينما ينبغي أن تتركز وظيفة المشروعات العامة في قيامها بعملية الإنتاج المباشرة، أسوة بمختلف وحدات الإنتاج المباشر في القطاعين : الخاص، والتعاوني (انظر شكل ٢ / ١). ويمكن تبينّ مدى اختلاف كل وظيفة عن الأخرى من خلال النظر إلى اختلاف هدف نشاط كل من : المشروعات العامة، الإدارة العامة، واختلاف طبيعة إنتاج كل منهما، فضلاً عن اختلاف قدرة الإيرادات الذاتية لكل منهما على سد احتياجات إنفاقه (انظر الجدول ٢ / ١). والواقع أن وجود مثل هذا الاختلاف وحاجة المجتمع وضرورة حرصه على فعالية كل من أجهزة الإدارة العامة والمشروعات العامة، وإنجاز كل منهما لوظيفته الاجتماعية، كلها تستدعي الفصل التنظيمي بين القيادات الإدارية المسؤولة عن إدارة كل منهما.

- **ضرورة تحقق توازن بين مسؤوليات وصلاحيات كل من المسؤولين عن أجهزة الإدارة العامة والمسؤولين عن إدارة المشروعات العامة، بصورة تسمح لكل منهما بإنجاز مهمته.**

فمن الطبيعي، أن تتباين وجهات نظر كل مجموعة من المجموعتين عادة، وهذا راجع إلى اختلاف وظيفة كل منهما، وتوجهها، مما يستدعي وجود تفهم وقبول إداريين واجتماعيين لهذا الاختلاف، كما يتطلب وجود آلية تسمح بتفاعل مثل هذا الصراع إيجابياً، وتوجيهه واستخدامه على الوجه الذي يُتيح للمجتمع الاستفادة منه عن طريق زيادة كفاءة أداء الوظيفتين لصالحه ولصالح تقدُّمه، بدلاً من احتواء إحداهما للأخرى وإلحاقها، وهو أمر لا تتحقق معه حكمة تعدد الأدوار وتنوع الوظائف في المجتمع. وتتمثل ضمانة وجود مثل هذه الآلية التي تسمح بإدارة التباين في وجهات النظر لصالح المجتمع ولدفع عجلة تطوره.. تتمثل هذه الضمانة في تزايد أعداد الأفراد الأكفاء الذين يؤمنون بأهمية أدوارهم، ويدافعون عن حقهم في النجاح.

● إقامة نظام فعال للرقابة على المشروعات العامة

يُفترض في هذا النظام أن يُركز على التوجيه الاستراتيجي، وأن يهتم بالنتائج المتحققة فعلياً، مبتعداً بذلك عن منطق الضبط والربط الإجرائي. على أن يترك هذا النظام للمشروعات العامة قدراً كافياً من الاستقلال الإداري، يتفق مع طبيعة الدور الذي أُسند إليها، والمهام التي أُوكلت لها. ومثل هذا النظام ينبغي أن يُركز على ثلاث مسائل رئيسية :

□ أولها : **وضوح الغرض الذي من أجله وُجد المشروع، وتحديد الأهداف المرحلية التي تتطلب من قطاع المشروعات العامة تحقيقها، في ضوء الأهداف الاستراتيجية لعملية التنمية**. ومن ثم، القيام بتحديد المؤشرات التي سيستدل بها في قياس مدى تصاعد نجاح المشروع في تأدية مهمته وتقرير مستقبل تطوره. على أن يتولى هذه المهمة مجلس الوزراء من خلال استعانته بالسكرتارية الفنية التي أطلقنا عليها من قبل «**مكتب المشروعات العامة**» (انظر الشكل **٢/٣**)، والذي يجب عليه حالياً أن يعتمد على مبدأ التخطيط التأشيري في توجيهه للمشروعات العامة، مُتجنباً التخطيط الشامل، وذلك مراعاةً للمستوى الإداري والاجتماعي، وللوضع الاقتصادي السائد.

□ ثانيهما : **التركيز على إيجاد القيادات الإدارية المحلية ذات الكفاءة**. الحق أن كون الإنسان يُشكِّل العنصر الفعَّال من بين عناصر الإنتاج لهو أمر لا جدال فيه، وبالتالي، فإن المسألة التي تُمثل حجر الزاوية في نظام الرقابة الفعال هي مسألة تعبئة الكوادر المحلية وإعدادها وترشيد سبل اختيارها وتدرجها الوظيفي وتوفير ظروف استقرارها. ذلك أن الاهتمام بإيجاد قيادات محلية ذات كفاءة يوفر للمشروعات العامة النوعية التي يتطلبها أداء دورها الاقتصادي والاستراتيجي الحاسم في عملية التنمية. ويتطلب إيجاد هذه القيادات الالتفات إلى مسألة تعبئة عدد كاف من الكوادر المتاحة وخلق مصدر جديد يتمثل في وجود كادر مُختص ومتخصص في إدارة المشروعات العامة، وهو الكادر الذي يتوجب استقطابه من المصادر المختلفة، وإعداده إعداداً منهجياً بما يتلاءم مع الوظيفة التي يتطلب من المشروعات العامة أن تؤديها. تلي هذه المسألة مسألة محورية تتمثل في موضوعية الاختيار وترشيد طرق القيام به. وهنا، يبرز حل عملي قوامه الاعتماد على بنك المعلومات الذي يقوم بحصر الكفاءات وتتبع منجزاتها وتحديد أوجه تَفوُّق كل منها وملاءمة أسلوب قيادته وكفاءته المهنية

مع أيٍ من الوظائف القيادية المتاحة، سعياً لتحقيق الوضع الأمثل للإفادة من العناصر البشرية، وهذا الحل العملي يُمكن الاعتماد عليه في مجال إعداد قائمة مختصرة لأي مركز قيادي يُراد شغله، بحيث يُترك الأمر لمن بيده القرار في اختيار من يستطيع العمل معه، وفي نفس الوقت، فإن هذا الاختيار يكون منحصراً في عدد من الأنداد الأكفاء. وأخيراً، فإن الاعتماد على الكوادر المحلية بهذه الصورة لا شك أنه سيتيح مجالاً أكثر لاستقرار القيادات في المشروعات العامة وتراكم خبراتها من ناحية، كما أنه، من ناحية أخرى، سيخلق فرصة أكبر لوجود قيادات أكثر قدرة على متطلبات الفصل التنظيمي للمشروعات العامة عن الإدارة العامة، وأكثر قدرة على الدفاع عن حق المشروعات العامة في إنجاز وظيفتها الحيوية.

☐ **ثالثها : الاعتماد على نظام متكامل لتقويم أداء المشروعات العامة، على أن يعمل بشكل منتظم ومستمر، من أجل تحديد فعالية وكفاءة أداء هذه المشروعات والتعرف على مدى قابليتها للتطور المستمر**. ويجب أن يهدف هذا التقويم إلى التعرف على مدى فعالية المشروع ذاته في تحقيق أهداف مرحلية تُعبرِّ عن مدى الكفاءة التي يعمل بها، مع قياسٍ الاتجاه التاريخي لهذه الكفاءة، ومقارنتها مع المشروعات المشابهة أو المناظرة لها، هذا فضلاً عن تدقيق حداثة وكفاءة النظم الفنية والإدارية التي يعمل المشروع وفقاً لها، ومدى مواءمتها لاحتياجات مستقبل تطوره. ويتوجب على تقويم الأداء هذا أن يسعى جاهداً من أجل إيجاد مؤشر أكثر دلالة على أداء المشروعات العامة من مجرد الاعتماد على الربح التجاري، مثل الربح الاقتصادي أو الفائض الاقتصادي الصافي المتحقق للمجتمع من جَرَّاء تشغيل المشروع. كما يتوجب استكمال هذا المؤشر الرئيسي بمؤشرات مكملة أو إضافية تجعل تقويم الأداء أكثر دلالة على النتائج التي تتطلبْ التحقيق. ويجب أن يكون نظام تقويم الأداء نظاماً متكاملاً، بحيث تشترك في القيام به جهات الرقابة مع المشروعات ذاتها وفق مفهوم موحد وهدف واضح متفق عليه، وهذا ما يستلزم توفر شروط أولية بدونها لا يمكن تحقيقه. من هذه الشروط : التبسيط والوضوح، ووجود جو من الثقة المتبادلة بين كل من أجهزة الرقابة وإدارة المشروعات، والانفتاح على الرأي العام، وأخيراً تحقق ارتباط نظام الحوافز بنتائج تقويم الأداء.

إن إقامة نظام فعال للرقابة مسألة ديناميكية تفترض وجود تفاعل دائم مستمر ومتطور بين عناصر الرقابة، من حيث تحديد الغرض وتوجيهها للمشروعات، والسعي لإيجاد القيادات ذات الكفاءة، ثم الاستمرار في عملية تقويم الأداء بصورة تُتيح الاستفادة من

نتائج التقويم في إصلاح أو تلافي ما قد يبدو من عقبات وسلبيات، وذلك من خلال تطوير أساليب وضع الأهداف واختيار المؤشرات وتحديد الحوافز الأكثر فعالية، وإيجاد القيادات الأكثر قدرة على العمل المستمر لزيادة فعالية هذه المشروعات وزيادة كفاءتها من أجل القيام بمهمتها الاقتصادية والاستراتيجية في عملية التنمية.

- **التركيز على وجود نظام إيجابي للحوافز في المشروعات العامة، يستهدف الربط بين المكافأة المادية والمعنوية وبين الجهود المبذولة وإنتاجيتها.**

وكذلك يستهدف توثيق العلاقة بين مصلحة الفرد ومصلحة المشروع الذي يعمل فيه على المدى الطويل، فضلاً عن المدى القصير. ويجب أن تقوم دوافع مثل هذا النظام على أساس زيادة الربط التدريجي بين مستوى المكافأة المادية للعاملين والإنتاجية الاقتصادية الفعلية للمشروع، كما أنه يتعين على هذا النظام الانفكاك من الاتجاهات التي تؤدي إلى استخدام عائدات النفط لدعم مستوى المكافآت المادية. ومن ناحية أخرى، فإن النظام المرغوب للحوافز يجب أن يؤدي إلى ربط المكافآت المعنوية، لاسيما التدرج الوظيفي، بضرورة امتلاك الفرد للحد الأدنى من الكفاءة التي يتطلب توفرها في شاغل الوظيفة. وفي هذا الصدد يُمكن أن تكون مسألة المشاركة في الأرباح والمشاركة في الأسهم بالنسبة للمواطنين حافزاً مادياً إيجابياً، يُواكبها، معنوياً، تكثيف جهود الإعداد والتدريب وسيادة أسس موضوعية في التدرج الوظيفي والاختيار للقيادات، فضلاً عن تأكيد المكانة الاجتماعية للعاملين في المشروعات العامة.

- **الانطلاق في كل ما سبق أن بيَّناه من أسس تنظيمية وإدارية، من أهمية انعكاس هذه الأسس على فعالية المشروعات العامة وكفاءة أدائها، من خلال تحديث إدارتها، والعمل على التزامها، بشكل مستمر، باستيعاب التقنية الملائمة بما تتضمنه من مبادىء الإدارة العلمية ونظمها وأساليبها وفنونها.**

فهذه المشروعات يجب أن يرتقي مستوى إدارتها إلى مستوى القدرة على تحقيق متطلبات التحولات الاقتصادية والاجتماعية، وذلك بحكم دورها الرائد وأهميتها الاستراتيجية. ويُمكن أن يقوم نظام تقويم الأداء، لاسيما تدقيق النظم، بدور فعال في

تصاعد عملية التحديث والارتقاء المتدرج بإدارة هذه المشروعات، بما يلائم احتياجات هذه المشروعات وضرورة مجاراتها تقنياً واقتصادياً للمشروعات المشابهة والمنافسة.

فمن حيث التزام قطاع المشروعات العامة بمتطلبات مرحلة تأسيس المشروعات الجديدة، فإنه لا بد من وجود القدرة الذاتية على بلورة فكرة المشروعات الجديدة، بعيداً عن تأثيرات المُروجين والدوافع الذاتية السلبية. وكذلك يجب التركيز على بناء القدرة الداخلية المُتمكنة من توجيه دراسات الجدوى الاقتصادية ومتابعتها وتقويمها. وأخيراً، فإنه يجب الاعتناء بالشكل القانوني والإداري للمشروعات العامة، وإعادة دراسة جدوى وجود الشريك الأجنبي في ضوء تحديد وجوه إيجابيات وسلبيات هذا الوجود، والاحتياط، في حالة اللجوء إليه، بضرورة توفير شروط تحقق انسجام مصالح الشركاء، بدلاً من تلك التي تُعمِّق التناقض بين هذه المصالح. يلي ذلك ضرورة الاهتمام برفع القدرة الذاتية على التنفيذ إلى مستوى متطلبات مرحلة التشييد واحتياجاتها لكوادر مهنية ذات كفاءة ونزاهة، تُقلل من سلبيات الواقع الاقتصادي والاجتماعي السائد، وتُوقف تزايد موجة الانتفاع الداخلي والخارجي. وأخيراً، فإن إدارة مرحلة التشغيل وما تتضمنه من حاجة مستمرة إلى التطور، تتطلب إيجاد كوادر محلية، مُدركة لأهمية الاعتماد عليها، وضرورة تطورها، ورفع مستوى كفاءتها إلى مستوى احتياجات تشغيل مثل هذه المشروعات.

ويتطلب الوصول إلى توفير هذه الاحتياجات إدراكاً لطبيعة الدور الاستراتيجي للمشروعات العامة، ودورها في التنمية التقنية بما فيها الإدارة. وكذلك أهمية توفير المشروعات لمصادر عمالة منتجة وإنتاج ودخل بديل، وهذا ما يُحتم إعطاء مسألة الاعتماد الذاتي على القوى العاملة المحلية وضرورة رفع كفاءتها الاهتمام اللازم. ويستلزم ذلك إعادة النظر في جدوى الاعتماد المُتزايد على الإدارة الأجنبية والعمالة الوافدة على اعتبار أن هذا يمثل حلاً لمشكلتي أداء المشروعات العامة التي تتولى عناصر محلية إدارتها، وعزوف القوى العاملة المحلية عن العمل في المشروعات العامة، لاسيما غير التقليدي منها.

■ البيئة المحيطة

تُشكل البيئة التي تعمل المشروعات العامة في إطارها مؤثراً فعالاً على أداء تلك المشروعات. وقد أوجدت هذه البيئة، بمكوناتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية في

المنطقة وبأبعادها المحلية والإقليمية والعالمية، عدداً من المؤثرات والمُحددات المُعَوِّقة لأداء المشروعات العامة، ولاضطلاعها بدورها الاستراتيجي. ويُمكن الإشارة هنا إلى بعض هذه المؤثرات والمُحددات:

- **الحوافز المغلوطة السائدة في كل من أجهزة الإدارة العامة والقطاع الخاص**

مثل ما يلاحظ في الإدارة العامة من سهولة الترقي الوظيفي، وسهولة أعباء العمل، وسهولة مُتطلباته المهنية، واكتساب النفوذ وإمكانية استخدامه. ومثل ما يلاحظ في القطاع الخاص، هو الآخر، من الكسب السهل والسريع، نتيجة وجود أنشطة المضاربة في الأراضي وفي الأسهم واحتكار الوكالات، وكفالات الشركات الأجنبية، والاستفادة من سياسات الدعم والتشجيع المتاحة. وقد أدت هذه الحوافز المغلوطة إلى ابتعاد الكوادر والقوى العاملة المحلية عن العمل في المشروعات العامة، على الرغم من وجود البطالة المقنعة والمرفهة خارج دائرتها. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإنها خلقت ضغطاً على هذه المشروعات، اضطرت معه إلى مسايرة هذه الحوافز المغلوطة، وهذا ما يؤثر، دون شك، على كفاءة أداء المشروعات العامة، ويعوق دورها الرائد في التنمية.

- **ضعف الحس الاقتصادي**

نتيجة للوفرة النقدية والتوجه الاستهلاكي لمجتمعات المنطقة، فإن الحس الاقتصادي في مجالي الإنفاق العام قد ضَعُف، مما أدى إلى التقليل من شأن النظرة الاقتصادية للأمور. وقد انسحب هذا الضعف من قطاع الإدارة العامة (حيث لا يُنظر إلى اقتصاديات النفقات كما ينبغي) إلى قطاع المشروعات العامة ذات المحتوى الاجتماعي الغالب، وأخيراً امتد إلى الكثير من المشروعات العامة التجارية، مما أدى إلى ارتفاع تكلفتها الرأسمالية والجارية، وأثّر على مردودها الاقتصادي. ومن آثار ضعف الحس الاقتصادي وتراخي التدقيق الاقتصادي للأمور بروز الروح النفعية المُستغِلَّة عند كثيرين من أفراد العناصر المحلية والوافدة، وكذلك عند المُتعاملين مع المنطقة من خارجها، وهذا ما أتاح مجالاً للفساد الإداري في غيبة من الروح المُتحفزة لمقاومته، والقضاء على شُروره الاجتماعية بعيدة المدى.

● المُحددات الخارجية

إن أهم المشـروعـات العـامة في المنطقة هي ، بطبيعة الحال ، المشروعات النفطية ، أو المشـروعـات القـائمـة على أسـاس الميـزة النسبيـة التي أتـاحهـا توفر الغاز الطبيعي . وهذه المشـروعـات ذات تأثـيرات سيـاسيـة واقتصادية واستراتيجية بالنسبة للعالم . ولذلك ، فإن الدول المعنية لا ترغب في التطوير السليم لها ، ولا في نجاح المنطقة في عملية توطينها ، ولا في تزايـد القـدرات المحليـة على استيعـاب التقنيـة اللازمة لوجود هذه المشروعات وتطويرها . وهـذا ما يجعـل تلك الـدول تضغـط في اتجـاهين ؛ اتجاه إعاقة نموها ، واتجاه السيطرة عليها وتوجيهها وفقاً لما يتمشى مع مصالحها . ويبرز هذا الأثر الخارجي باعتباره عائقاً لنمو الإرادة الـذاتيـة للمنطقـة ، حيث يحول دون جهود تكاملها إقليمياً ، وسياسة تنميتها وفقاً لتوجهات قومية متكاملة مع بقية أجزاء الوطن العربي ، بدلاً من استمرار التبعية والاعتماد على الدول المحتاجة لمواردها النفطية .

● المُحدِدات الاجتماعية

إن البيئـة الاجتـماعيـة السـائـدة في المنطقـة تُحد من إمكانية بروز قيادات ذات كفاءة للمشروعات العامة . حيث تبرز قوة الاعتبارات التقليدية في كثير من الأحيان ، لكي تُشكِّل عائقـاً يحول دون الاختيـار المـوضـوعي لهذه القيـادات ، وهذا ما يؤثر على إمكانية إعدادها وتوجيهها وُجهةً تجعل من رفع كفاءتها والتأكيد على أهمية إنجازها حافزاً لتولي القيادة . ومن ناحيـة أخـرى ، فإن الاعتبارات الاجتماعية ، من محسوبية ومراعاة للخاطر وحساسية مفرطة تجاه النقــد ، تُشكِّــل ضغطــاً على إدارة المشــروعــات ، وتُــؤثِّـر على قُدرتهـا في تطبيق القـواعـدالمـوضوعية اللازمة للإدارة العلمية . كما أنها تشكل ، في نفس الوقت ، عائقاً لجهود تقـويم الأداء ، ومـا يمكن أن يُبرزه من سلبيـات . وتأتي المركزية السياسية في المنطقة وعدم وجود قنوات تساعد مُتخذي القرارات في تَبيُّن الخيارات المتاحة والآثار المحتملة لقراراتهم ، لتضع ضغوطاً قوية على إدارة المشروعات العامة .

إن هذه الآثـار والمُحـدِدات التي أوجـدتهـا البيئـة والتي تعمل المشروعات العامة ، في نفس الـوقت ، في إطـارهـا وضمن معطيـاتها ، قد حَدَّت ، وستُحِد ، في المستقبل ، من النمو الصحي لهذه المشروعات . وإذا كانت البيئة فاعلة ومؤثرة فيما حولها ، فإن ما حولها يستطيع ،

بدوره، أن يؤثر فيها. وهذا ما يُوجب على إدارة المشروعات العامة أن تجتهد في الاستفادة من الهامش المتاح لها، وأن تعمل بدأب على زيادة رقعته، عن طريق زيادة فاعلية المشروعات ذاتها، انطلاقاً من تعميق معرفتها بالبيئة المحيطة وتنمية قدراتها في التعامل الإيجابي معها. فهذه الفاعلية، على وجه التحديد، هي التي تُبرّر لنا أن نَصِف دور المشروعات العامة في التنمية بأنه دور استراتيجي. ولَعل القوة التي يُعتمد عليها في تحقيق ذلك تتمثل في تزايد الوعي، على الصعيد الرسمي والشعبي، بضرورة كسر حلقة التخلف، والانطلاق في مسيرة تنموية، تجعل مستقبل هذه المنطقة مستقبلاً أفضل من مستقبل مدن المناجم، التي يُطلق على الكثير منها اليوم «**مدن الأشباح**».

لقد كان أداء المشروعات العامة، في الماضي، نتيجة لتفاعل استراتيجيتها مع بنائها في البيئة المحيطة بها. كما أن تطور أداء هذه المشروعات، في المستقبل، سيكون أيضاً نتيجة لوضوح استراتيجيتها، وسلامة بنائها التنظيمي والإداري، ومدى وجود بيئة مشجعة لها. وكون الأداء محصلة للاستراتيجية وللبناء وللبيئة يفرض علينا العمل من أجل تحديد الاستراتيجية، بما يتجاوب مع حل المشكلات التنموية ومتطلبات التنمية الحقيقية المستندة على القوى الذاتية للمنطقة، والقادرة على الاستمرار في عصر ما بعد النفط. وعلينا أيضاً أن نعمل تدريجياً وباتجاه متصاعد على تطوير البناء التنظيمي والإداري للمشروعات العامة، بل لكافة نشاطات المجتمع، وأن نعمل في سبيل إيجاد علاقات موضوعية إيجابية مُنتجة داخل المشروعات ذاتها، وبين قطاع هذه المشروعات وقطاع الإدارة العامة وغيره من قُطاعات المجتمع. وعلينا أن نهتم بتنقية البيئة، والتقليل من الآثار السلبية للمُحدِدات الداخلية والخارجية، ضمن مسيرة تسعى لمعرفة الهامش المتاح، وتجتهد من أجل توسيع رُقعته، بما يجعل حركة المجتمع عملية ديناميكية متجددة ومتفاعلة، قادرة على التصدي لمواقع عنق الزجاجة في المسيرة التنموية، ومحاولة تلافي آثارها المُعِّوقة.

ومثل هذه العملية الديناميكية المتفاعلة الساعية لأن تجعل من عملية زيادة كفاءة الأداء محور العملية التنموية الشاملة التي يُراد تحقيقها، تفرض متطلبات على المجتمع المُتصدي لها، على رأسها وضوح الرؤية، وامتلاك الإرادة الكافية لوضع استراتيجية تنموية بعيدة المدى، والعمل على تحديد السياسات الاقتصادية والاجتماعية اللازمة لتحقيقها، ووضع الخطط والحوافز اللازمة لتنفيذها. كل ذلك عن طريق إدارة التنمية التي يجب أن تُوجه نمو المجتمع نحو غاياته. وتحقيق هذا كله يحتاج إلى زمن كافٍ، ويحتاج إلى

نظـرة بعيـدة المـدى، وصبورة، ومستعدة للتضحية بالمُتعة الآنية في سبيل الاستقرار الحقيقي والأمن الاقتصـادي والاجتـماعي والقومي على المدى البعيد. وتتطلب هذه النظرة نمو إرادة اجتـماعيـة كافيـة، تجعـل من السعي إلى تحقيق تلك الاسـتراتيجيـة هم المجتمع وديدنه، وتجعل من العمل في سبيل تحقيقها مبرر شرعية القيادة، ومبرر تبؤ الأفراد لمكانتهم في المجتمع.

الملاحق

ملحق [أ] : أسماء المساهمين في مشروع الدراسة.

ملحق [ب] : جدول أعمال اجتماع أبو ظبي.

ملحق [ج] : أسئلة استهلالية للمناقشة (الاجتماع الأول للمشاركين).

ملحق [د] : بيانات إحصائية من واقع المقابلات مع مسؤولي إدارة المشروعات العامة.

ملحق أ

أسماء المساهمين في مشروع الدراسة

أسهم كثيرون، بالجهد والوقت، في مشروع الدراسة، التي استغرق إعدادها والتحضير لها عامين. وجاء هذا الكتاب، بكل ما يتضمنه من تحليلات ونتائج، ثمرةً لها.

وفيما يلي قائمة بأسماء هؤلاء الذين أسهموا في مشروع هذه الدراسة عن طريق إجراء المقابلات وتقديم الاستشارات والمشاركة في اجتماع أبوظبي، كما تتضمن القائمة، كذلك، أسماء غالبية من أجابوا على الاستقصاء الذي يشتمل «**ملحق د**» على النتائج التي تم التوصل إليها من خلاله.

	الاسم	الوظيفة	الدولة
		أ	
١	الأستاذ إبراهيم نوح المطوع	وكيل إدارة التسويق والنقل المؤسسة العامة القطرية للبترول	قطر
٢	الدكتور إبراهيم الخضير	مدير عام شركة الغاز والتصنيع ـ الرياض.	السعودية
٣	الأستاذ أحمد خليفة السويدي	وزير الخارجية؛ نائب رئيس مجلس إدارة جهاز أبوظبي للاستثمار ـ أبوظبي	الإمارات العربية

* المشاركون الأصليون في اجتماع أبوظبي في الفترة من ٢٥/١٢ ـ ٢٧/١٢/١٩٧٩

٤	الأستاذ أحمد محمد يوسف	جامعة الكويت	الكويت
٥	الدكتور أسامة عبدالرحمن*	عميد كلية العلوم الإدارية جامعة الرياض ـ الرياض .	السعودية
٦	الأستاذ أحمد عبدالله منصور	وكيل وزارة التخطيط أبوظبي	الإمارات العربية
٧	الأستاذ أحمد على الدعيج*	رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب للمجموعة الاستشارية العقارية الكويتية	الكويت
٨	الأستاذ أحمد محمد السبيعي *	مدير ومهندس إدارة الأعتدة الميكانيكية وزارة الأشغال العامة ؛ نائب رئيس مجلس إدارة شركة قطر للحديد والصلب .	قطر
		ب	
٩	الأستاذ باقر التاجر	وزارة التجارة والزراعة ـ المنامة .	البحرين
		ت	
١٠	الأستاذ تركي بن خالد السديري*	رئيس الديوان العام للخدمة المدنية ؛ عضو المجلس الأعلى للجامعات ـ الرياض .	السعودية
١١	الدكتور توماس ستوفر	جامعة هارفرد .	الولايات المتحدة الأمريكية
		ج	
١٢	الأستاذ جاسم خالد السعدون	البنك المركزي .	الكويت
١٣	الدكتور جاسم المناعي	وزارة التنمية والصناعة ـ المنامة .	البحرين
١٤	الأستاذ جاسم محمد مراد	من رجال الأعمال ؛ عضو المجلس الوطني السابق ـ المنامة .	البحرين
١٥	الأستاذ جمال ماجد الغرير	مساعد مدير بنك عمان المحدود ـ دبي .	الإمارات العربية

١٦	الدكتور جمال عبدالله الجشي*	مدير عام مشروع الجبيل ـ الهيئة الملكية لمنطقة الجبيل الصناعية؛ عضو مجلس إدارة الدار السعودية للخدمات الاستشارية ـ الجبيل	السعودية
	ح		
١٧	الدكتور حسن الإبراهيم	مدير جامعة الكويت	الكويت
١٨	الأستاذ حسن عبدالله فخرو*	مدير عام شركة نفط البحرين الوطنية	البحرين
١٩	الأستاذ حسن على النصف	الوكيل المساعد للشئون التجارية وزارة التجارة والزراعة	البحرين
٢٠	الأستاذ حسين الجاسم	نائب رئيس مجلس الإدارة ونائب العضو المنتدب لشركة صناعة الكيماويات البترولية.	الكويت
٢١	الأستاذ حمد حسن السليطي	رئيس قسم المشتريات الدولية المؤسسة العامة القطرية للبترول الدوحة	قطر
	خ		
٢٢	الأستاذ خالد القصيبي	رئيس مجلس إدارة الصندوق السعودي للتنمية الصناعية الرياض.	السعودية
٢٣	الأستاذ خميس محمد السليطي	إدارة الكهرباء ـ وزارة الكهرباء والماء؛ عضو مجلس إدارة شركة قطر للصناعات البتروكيماوية الدوحة.	قطر
٢٤	الشيخ خليفة بن سلمان الخليفة	وكيل وزارة التنمية والصناعة؛ رئيس مجلس إدارة الشركة العربية لإصلاح السفن ـ المنامة.	البحرين
	ر		
٢٥	الدكتور روبرت ماربو	جامعة أكسفورد ـ أكسفورد؛ مدير مركز دراسات الشرق الأوسط	المملكة المتحدة

		س	
٢٦	الأستاذ سالم جاسم المضف	رئيس ديوان المحاسبة	الكويت
٢٧	الأستاذ سعد محمد السعد	نائب رئيس مجلس إدارة شركة الصناعات الوطنية .	الكويت
٢٨	الأستاذ سعود بن صقر القاسمي	مدير مكتب الحاكم ـ رأس الخيمة .	الإمارات العربية
٢٩	الأستاذ سعيد أحمد غباش*	وزير التخطيط ـ أبوظبي .	الإمارات العربية
٣٠	الأستاذ سلطان راشد الكوارى	مدير إدارة الزراعة ـ وزارة الصناعة والزراعة ؛ رئيس مجلس إدارة المؤسسة العامة للدواجن ـ الدوحة .	قطر
٣١	الأستاذ سليمان خالد الحمد	مدير عام هيئة الشعبية الصناعية	الكويت
٣٢	الأستاذ سليمان عبدالرازق المطوع*	نائب العضو المنتدب (للإدارة) شركة نفط الكويت ؛ نائب رئيس هيئة الجنوب والخليج العربي .	الكويت
٣٣	الأستاذ سيف أحمد الغرير*	رئيس اتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية ؛ رئيس مجلس إدارة بنك عمان ـ دبي .	الإمارات العربية
		ص	
٣٤	الدكتور صالح العمير	وكيل وزارة المالية ـ وزارة المالية والاقتصاد الوطني ـ الرياض	السعودية
		ع	
٣٥	الأستاذ عادل الشيخلي	مدير إدارة ـ جهاز أبوظبي للاستثمار ـ أبوظبي	الإمارات العربية
٣٦	الأستاذ عبدالرب الماركي	رئيس قسم العقود والاتفاقات بالمؤسسة العامة القطرية للبترول ؛ عضو مجلس إدارة شركة قطر للأسمدة ـ الدوحة .	قطر
٣٧	الدكتور عبدالله جمعة الكبيسي*	محاضر ـ جامعة قطر ؛ عضو مجلس الجامعة الأعلى ـ الدوحة	قطر

٣٨	الاستاذ عبدالله العلي النعيم	محافظ الرياض، رئيس مجلس إدارة شركة الغاز والتصنيع ـ الرياض .	السعودية
٣٩	الأستاذ عبدالله محمد النيباري*	سكرتير الجمعية الاقتصادية الكويتية ؛ رئيس اللجنة المالية ـ مجلس الأمة السابق .	الكويت
٤٠	الأستاذ عبدالله المزروعي	العضو المنتدب ببنك أبوظبي الوطني ـ أبوظبي .	الإمارات العربية
٤١	الأستاذ عبدالباقي عبدالله النوري*	رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب بشركة صناعة الكيماويات البترولية	الكويت
٤٢	الأستاذ عبدالله يوسف الغانم*	وزير الكهرباء السابق .	الكويت
٤٣	الأستاذ عبدالرحمن بن محمد السدحان*	أمين عام مجلس الخدمة المدنية	السعودية
٤٤	الدكتور عبدالرحمن عبدالله الزامل*	نائب المحافظ ؛ رئيس مجلس إدارة الشركة الموحدة لكهرباء المنطقة الجنوبية الغربية	السعودية
٤٥	الأستاذ عبدالرحمن السلطان	نائب رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب للشركة العربية البحرية لنقل البترول .	الكويت
٤٦	الأستاذ عبدالرحمن العتيقي	وزير المالية	الكويت
٤٧	الأستاذ عبدالرحمن غانم سعيد	وكيل وزارة التجارة والاقتصاد ـ أبوظبي	الإمارات العربية
٤٨	الأستاذ عبدالعزيز حسين	وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء	الكويت
٤٩	الدكتور عبدالعزيز محمد الدخيل	وكيل وزارة المالية ـ وزارة المالية والاقتصاد الوطني ـ الرياض .	السعودية
٥٠	الأستاذ عبدالعزيز راشد الراشد*	رئيس مكتب الراشد (محاسبون ومراجعون قانونيون) ـ الرياض ؛ نائب رئيس مجلس الإدارة ومحافظ المؤسسة العامة لتحلية المياه سابقاً ؛ وكيل وزارة المالية والاقتصاد الوطني .	السعودية

٥١	الدكتور عبدالعزيز السلطان*	نائب المدير العام للمكتب الهندسي الكويتي ؛ رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب لشركة التعبئة والبلاستيك الصناعية .	الكويت
٥٢	الأستاذ عبدالعزيز عبدالله الزامل	نائب رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب للشركة السعودية للصناعات الأساسية ؛ رئيس مجلس إدارة الشركة السعودية للحديد والصلب .	السعودية
٥٣	الأستاذ عبد المحسن يوسف الحنيف	نائب رئيس مجلس إدارة الشركة الكويتية للاستشارات والمقاولات والتجارة الخارجية	الكويت
٥٤	الأستاذ عبدالملك الغربلي	نائب الرئيس ونائب العضو المنتدب لشركة البترول الوطنية الكويتية .	الكويت
٥٥	الأستاذ عبداللطيف حسن الجابر	الأمين العام المساعد للشؤون الإدارية والمالية لمنظمة الخليج للاستشارات الصناعية ؛ العضو المنتدب بشركة قطر الوطنية للتأمين	قطر
٥٦	الأستاذ عبداللطيف يوسف الحمد	مدير عام الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية .	الكويت
٥٧	الأستاذ عبدالوهاب على التمار*	رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب للشركة الكويتية للاستشارات والمقاولات والتجارة الخارجية ؛ نائب رئيس بنك الخليج الدولي .	الكويت
٥٨	الأستاذ عزالدين الصايغ	مدير إدارة الهندسة والمشاريع بالمؤسسة العامة القطرية للبترول .	قطر
٥٩	الشيخ على جابر الصباح	الوكيل المساعد ـ وزارة النفط .	الكويت
٦٠	الأستاذ على حسن عبود	الإدارة الاقتصادية ـ وزارة الخارجية	الإمارات العربية
٦١	الدكتور على خليفة الكواري*	مدير مشروع الدراسة .	قطر
٦٢	الأستاذ على صالح الصالح	رئيس اللجنة المالية ـ المجلس الوطني السابق .	البحرين

٦٣	الدكتور علي عبدالرحمن الخلف*	أمين عام منظمة الخليج للاستشارات الصناعية .	قطر
٦٤	الأستاذ علي محمد الخاطر	مدير بلدية الدوحة .	قطر
٦٥	الأستاذ عمران العمران	من رجال الأعمال .	السعودية
٦٦	الأستاذ عيسى بورشيد	وكيل وزارة المالية والاقتصاد الوطني ـ المنامة	البحرين
		غ	
٦٧	الدكتور غازي عبدالرحمن القصيبي	وزير الصناعة والكهرباء .	السعودية
٦٨	الأستاذ غانم فارس المزروعي*	سكرتير عام جهاز أبوظبي للاستثمار ؛ عضو مجلس إدارة الشركة العربية للاستثمار .	الإمارات العربية
٦٩	الأستاذ غسان النصف	رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب للخطوط الجوية الكويتية .	الكويت
		ف	
٧٠	الأستاذ فاروق عبدالله نعمة*	مدير العلاقات وشؤ ون الموظفين بالهيئة القطرية لإنتاج البترول .	قطر
٧١	الأستاذ فايز الصايغ	الهيئة القطرية لإنتاج البترول .	قطر
٧٢	الأستاذ فهد بن سعود الدغيثر*	رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب للشركة العقارية السعودية ؛ عضو مجلس إدارة البنك العربي الوطني .	السعودية
٧٣	الدكتور فيصل البشير	نائب وزير التخطيط ـ الرياض	السعودية
٧٤	الأستاذ فوزي السلطان	العضو المنتدب لبنك الكويت والشرق الأوسط .	الكويت
٧٥	الأستاذ فؤاد الشايجي	عضو مجلس الإدارة والعضو المنتدب لشركة نفط الكويت ـ الأحمدي .	الكويت
٧٦	الأستاذ فؤاد صالح المحمود	رئيس قسم الهندسة بالمؤسسة العامة القطرية للبترول ؛ عضو مجلس إدارة شركة قطر للأسمدة .	قطر

ك

٧٧	الدكتور ك . ر . س ميرثي	جامعة بوسطن .	الولايات المتحدة الأمريكية

م

٧٨	الأستاذ ماجد الجشي	وزير الأشغال العامة ـ المنامة .	البحرين
٧٩	الأستاذ مبارك على الخاطر	مدير إدارة الشؤون القانونية ـ وزارة العدل ـ الدوحة .	قطر
٨٠	الأستاذ محمد أبا الخيل	وزارة المالية والاقتصاد الوطني ـ الرياض .	السعودية
٨١	الأستاذ محمد بن عبدالله الغرير	المدير المساعد ـ شركة الأسمنت ـ دبي .	الإمارات العربية
٨٢	الأستاذ محمد حبروش السويدي	رئيس إدارة المالية ؛ العضو المنتدب ـ جهاز أبوظبي للاستثمار ـ أبوظبي .	الإمارات العربية
٨٣	الأستاذ محمد الفهيد	سكرتير مجلس إدارة الهيئة القطرية لإنتاج البترول ـ الدوحة .	قطر
٨٤	الدكتور محمود الحفناوي	مدير شركة قطر الوطنية لتوزيع البترول ـ أم سعيد	قطر
٨٥	الدكتور محمود حمزة كروها*	مدير عام شركة بترول أبوظبي الوطنية .	الإمارات العربية
٨٦	الدكتور منصور الباحسين*	مدير عام شركة حرض للإنتاج الزراعي والحيواني ؛ وكيل وزارة الزراعة (سابقاً) .	السعودية
٨٧	الدكتور منصور التركي	وكيل وزارة المالية للشؤون الاقتصادية وزارة المالية والاقتصاد الوطني ـ الرياض .	السعودية
٨٨	الأستاذ مؤيد عبد العزيز الرشيد*	الوكيل المساعد لشؤون الصناعة ـ وزارة الصناعة والتجارة .	الكويت

		ن	
٨٩	الأستاذ ناصر النويس	مدير عام صندوق أبوظبي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي - أبوظبي .	الإمارات العربية
		ل	
٩٠	الدكتور ليورى جونز	مدير مركز دراسات المشروعات العامة جامعة بوسطن	الولايات المتحدة الأمريكية
		ي	
٩١	**الدكتور اليقظان الهنائي**	**مدير قسم الأبحاث والدراسات - بجهاز أبوظبي للاستثمار .**	**الإمارات العربية**
٩٢	**الأستاذ يوسف إبراهيم الغانم***	**رئيس شركة المعدات ومن كبار رجال الأعمال ؛ عضو مجلس التخطيط السابق .**	**الكويت**
٩٣	**الأستاذ يوسف الشيراوي**	وزير التنمية والصناعة - المنامة .	**البحرين**
٩٤	**الأستاذ يوسف كمال**	إدارة الشؤون المالية - وزارة المالية والنفط - الدوحة .	**قطر**

ملحق ب

جدول أعمال اجتماع أبو ظبي

٢٦ ـ ٢٩ ديسمبر ١٩٧٩

الرئيس العام للاجتماع
معالي الأستاذ أحمد خليفة السويدي

الأربعاء ٢٦/ ١٢/ ١٩٧٩

الساعة ٣٠ر٨ ـ ٣٠ر٩ مساءً استقبال وعشاء .

الخميس ٢٧/ ١٢/ ١٩٧٩

الساعة ٠٠ر٨ ـ ١٥ر٨ صباحاً **جلسة افتتاحية**
كلمة الرئيس العام للاجتماع معالي الاستاذ أحمد خليفة السويدي يلقيها نيابة معالي الأستاذ سعيد غباش .

الساعة ١٥ر٨ ـ ٤٥ر٩ صباحاً **الجلسة الأولى**
«دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية للبلدان المنتجة للنفط في الجزيرة العربية»
رئيس الجلسة الأستاذ عبدالباقي النوري .

الموضوع الرئيسي للمناقشة

ما مسوغات إنشاء المشروعات العامة في بلدان الجزيرة العربية المنتجة للنفط ؟

ما الدور الذي يجب أن تضطلع به هذه المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية للمنطقة ؟

حيث أن تبنى المشروعات العامة المنتجة يتركز على اعتبارات ايديولوجية وأخلاقية وسياسية وعلمية ، فقد تكون هذه الاعتبارات منسجمة أو متعارضة ، فكيف يمكن التوفيق فيما بينها لجعلها قوة دافعة ، لا قوة معوقة ، لتحقيق تنمية اقتصادية قادرة على الاستمرار على المدى الطويل .

الساعة ٠٠ر١٠ـ٣٠ر١٢ صباحاً **الجلسة الثانية**

«مدى الرقابة الخارجية على المشروع العام في مواجهة الاستقلال الإداري»

رئيس الجلسة الأستاذ عبدالعزيز راشد الراشد

الساعة ٠٠ر١٠ـ١٥ر١١ صباحاً **الموضوع الرئيسي للمناقشة**

أولاً : يتعين على الدول أن تؤدي على نحو متزايد دورين مختلفين :

دور حامي المصلحة العامة إلى جانب دور المستثمر الاقتصادي ، ومن أجل أداء هذين الدورين على ما بينهما من اختلاف واضح :

ما مدى أهمية الفصل من الناحية التنظيمية ، بين الجهتين المسؤولتين عن تنفيذ هذين الدورين ؟

وهل يمكن أن نقر بضرورة توفير وسيلة فعالة للضبط والموازنة بين المسؤولين الحكوميين باعتبارهم حماة للمصلحة العامة وبين المسؤولين عن إدارة المشروعات العامة ؟ وهل يمكن أن نقبل بما يستلزمه تطبيق هذه الآلية من شروط ومتطلبات ؟

الساعة ١٥ر١١ـ٣٠ر١٢ صباحاً **ثانياً** : ما أهمية إقامة أنظمة فعالة تستطيع أن تُؤَمِّن الرقابة الإجمالية بدون شل المبادرة الخلاقة للمشروع العام ؟ وما

إمكـانيـة تحقيق ذلك ؟ وهل يمكن أن يكون نظام الرقابة القائم على النتائج المتحققة أكثر فعالية وإنتاجية من نظام الرقابة القائم على تحديد الأدوار والإجراءات .

الساعة ٣٫٠٠ ـ ٥٫٤٥ مساءً **الجلسة الثالثة**

«اختيار وتعبئة وتطوير وحفز المدريرين التنفيذيين» .

رئيس الجلسة الأستاذ عبدالله النيباري .

الساعة ٣٫٠٠ ـ ٤٫٠٠ مساءً **الموضوع الرئيسي للمناقشة**

أولاً : ما الأسس المتبعـة لاختيـار المـديـرين التنفيـذيـين وأعضـاء مجالس الإدارة ؟ إلى أي حد يمكن ترشيد طرق وعمليـات الاختيـار السـائـدة الآن من أجل ضمان اختيار أكثر حياداً وفعالية ؟

هل يمكن إقنـاع القيـادة السيـاسيـة بحصـر التعيينـات الـرئيسيـة ، ضمن قائمـة جرى اختيار أفرادها وترشيحهم على أسس موضوعية ؟

الساعة ٤٫٠٠ ـ ٤٫٤٥ مساءً **ثانيـاً** : إذا أخـذنا بعين الاعتبار إمكانية تزايد المشروعات الـرئيسيـة الاقتصـادية المعقدة تقنياً وإدارياً ، وما يصاحب ذلـك من عجـز في القيـادات الإداريـة المحليـة ، فما أهمية وإمكـانيـة تعبئـة الكـوادر الوطنية اللازمة لشغل المناصب الرئيسية في هذه المشروعات ؟

الساعة ٤٫٤٥ ـ ٥٫٤٥ مساءً **ثالثـاً** : ما نوعيـة الـدوافـع والحـوافـز التي يمكن توفـيرها للمـدريـرين التنفيذيين؟ وما الوسيلة لربط مصلحة المدير التنفيـذي في المـدى الطـويـل بنجاحه في تحقيق الأهداف الطويلة الأمد للمشروع الموكل إليه ؟

الساعة ٦٫١٥ ـ ٩٫٠٠ مساءً **الجلسة الرابعة**

«العوامل الذاتية التي تؤثر على تكلفة المشروع وعوائده»

رئيس الجلسة الدكتور علي الخلف .

الساعة ١٥ر٦ ـ١٥ر٧ مساءً **الموضوع الرئيسي للمناقشة**

أولاً : ما صعوبات مرحلة ما قبل التشغيل ؟ وما مدى نجاح التجارب السابقة للمنطقة فيما يتعلق بإنجاز دراسات الجدوى الاقتصادية وتنفيذ مرحلة التشييد بكفاءة والسيطرة على التكلفة الرأسمالية ؟

الساعة ١٥ر٧ ـ٠٠ر٨ مساءً **ثانياً** : ما الظروف التي يحتاج المشروع العام في ظلها إلى شريك أجنبي ؟ ما تجربتنا مع المشروعات ذات الشريك الأجنبي ، وما تجربتنا مع الإدارة الأجنبية؟ وإلى أي حد نستطيع تحقيق الانسجام بدلاً من التعارض بين مصالح الشريك الوطني، والشريك الأجنبي ؟

الساعة ٠٠ر٨ ـ٠٠ر٩ مساءً **ثالثاً** : إلى أي حد تُطبق مشروعاتنا العامة نظم ومناهج وأساليب الإدارة الحديثة ؟ هل تختلف المشاريع العامة المتباينة في أغراضها اختلافاً واضحاً من حيث أداؤ ها الإداري ؟ . . لماذا ؟ وما النظم والأساليب الإدارية الأكثر أهمية وكفاءة والتي يتعين على المشروع أن يتبناها ليكون قادراً على منافسة المشروعات الأخرى المماثلة ؟

الجمعة ٢٨/ ١٢/ ١٩٧٩

الساعة ٠٠ر٨ ـ٣٠ر١١ صباحاً **الجلسة الخامسة :**

الساعة ٠٠ر٨ ـ٤٥ر٨ صباحاً **الموضوع الرئيسي للمناقشة**

أولاً : ما أهمية استخدام تقويم الأداء كمحك لقياس كفاءة التشغيل وكحافز لتحسين وزيادة إنتاجية المشروعات العامة للمنطقة ؟ وإلى أي حد نجحت نظم

التدقيق المطبقة حالياً في مشروعاتنا في تحقيق هذه الأغراض ؟

الساعة ٨٫٤٥ - ٩٫٣٠ صباحاً **ثانياً** : ما أفضل السبل لتقويم أداء المشروع العام ؟ إلى أي حد يتعين علينا المضي - بشكل عملي - في قياس الفعالية والكفاءة في المشروع ؟ ما المؤشرات التي يمكن الاعتماد عليها وكيف يمكن تعديلها بحيث تعكس صورة حقيقية لإنجازات المشروع أو فشله ؟

الساعة ٩٫٣٠ - ١٠٫٣٠ صباحاً **ثالثاً** : مَن الجهة التي يجب أن تقوِّم المشروعات العامة ؟ هل يكفي تقويم المشروع لنفسه داخلياً أم يجب أن يقوم جهاز خارجي أيضاً بتقويمه ؟ وكيف يمكن استخدام النتائج المستخلصة من عملية تقويم الأداء لتحسين كفاءة أداء المشروع العام ؟ وإلى أي مدى يمكن دمج هذه النتائج لتنعكس في القرارات التي تتخذها في المستقبل أجهزة الإشراف المسؤولة عن وضع الأهداف المرحلية واختيار المديرين التنفيذيين وتحديد مناهج تقويم الأداء في المشروعات العامة ؟

الساعة ١٠٫٣٠ - ١١٫٣٠ صباحاً **رابعاً** : مناقشة عامة ختامية .

السبت ٢٩/ ١٢/ ١٩٧٩

الساعة ٨٫٠٠ - ١٢٫٠٠ صباحاً ورشة عمل اختيارية .

ملحق ج

أسئلة استهلالية للمناقشة

الاجتماع الأول للمشاركين

أبوظبي من ٢٦ إلى ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٧٩

إعداد

الدكتور علي خليفة الكواري

أبوظبي في ٢٤ ديسمبر ١٩٧٩

مقدمة

تهدف هذه الأسئلة الاستهلالية إلى خلق إطار للمناقشة التي سيساهم فيها المشتركون في دراسة كفاءة أداء المشروع العام في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط المقرر انعقاده في أبوظبي خلال الفترة من **٢٦** إلى **٢٩** من ديسمبر **١٩٧٩** .

وتستند هذه الأسئلة الاستهلالية إلى الخطوط العريضة التي أُرسلت للمشتركين في الثالث من شهر مايو **١٩٧٩** ، وكذلك المسودة التي أُرسلت بتاريخ ١٧ أكتوبر بعد إدماج الملاحظات والاقتراحات التي بعث بها الأخوة المشاركون .

ولقد تم تقسيم موضوع النقاش الرئيسي إلى خمسة موضوعات هي :

١ دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية للبلدان المنتجة للنفط في الجزيرة العربية .

٢ مدى الرقابة الخارجية على المشروع العام في مواجهة الاستقلال الإداري .

٣ اختيار وتعبئة وحفز المديرين التنفيذيين .

٤ العوامل الذاتية التي تؤثر على تكلفة المشروع وعوائده .

٥ تقويم الأداء في المشروعات العامة .

هذا وقد تقرر أن تُطرح الموضوعات التي سبق ذكرها في خمس جلسات متتابعة، يدير كل منها مدير جلسة، ويكون النقاش استجابة للسؤال الرئيسي المطروح مع الاستعانة بالقضايا «المتعلقة» التي تم تفصيلها تحت كل «سؤال رئيسي للمناقشة».

ونقترح من أجل إغناء النقاش ألا تتحد الأمور المطروقة بالأسئلة الثانوية المطروحة فحسب، وإنما نأمل أن تتجاوزها إلى طرح كل القضايا استُقيت من خلال تجربة كل مشارك.

ولكي يكون لدينا مفهوم موحد عن المشروع العام، الذي نود تركيز النقاش على كفاءة أدائه، نسوق هذا التعريف:

«المشروع العام هو كيان قانوني مستقل تمتلكه، كلياً أو جزئياً (٥١٪ على الأقل) جهة عامة تقوم بتشغيله باعتباره وحدة إنتاج مستقلة، تهدف لاستدرار إيرادات كافية لتحقيق ربح (المشروع التجاري)، أو تغطية النفقات بدون ربح أو خسارة، أو على الأقل تحقيق مزايا اقتصادية إضافية تبرر التكلفة (المشروع العام غير التجاري)».

وختاماً... أود أن أسجل شكري وامتناني للأصدقاء والزملاء الذين ساعدوني في ترجمة وإعداد هذه الصيغة النهائية وأخص بالشكر الأساتذة: جاسم جمال... محمد الخليفة... فايز صباغ... بليغ محمود... موفق الجندلي.

الجلسة الأولى

دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية للبلدان المنتجة للنفط في الجزيرة العربية

الموضوع الرئيسي للمناقشة

ما مسوغات إنشاء المشروعات العامة في البلدان المنتجة للنفط في الجزيرة العربية؟

ما الدور الذي يجب أن تضطلع به هذه المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية للمنطقة؟

يرتكز تَبنِّي المشروعات العامة المنتجة إلى اعتبارات أيديولوجية وأخلاقية وسياسية وعملية، وقد تكون هذه الاعتبارات منسجمة أو متعارضة. فكيف يمكن التوفيق بينها لجعلها قوة دافعة، لا قوة معوقة، لتحقيق تنمية اقتصادية حقيقية قادرة على الاستمرار في المدى الطويل؟

بعض القضايا المتعلقة

١ إلى أي حد تتفق الملكية العامة للمشروعات مع طبيعة النظم السياسية والاقتصادية ومع خلفيات هذه النظم الاجتماعية والثقافية؟

٢ إلى أي حد تتوفر عناصر الإرادة لتبني مشروعات عامة في تفكير القيادة السياسية؟

٣ ما الـدور الـذي يتعـين على المـردود الاجتـماعي والاقتصـادي (إزاء الالتـزام العقائدي) أن يلعبه في الاختيار فيما بين الملكية العامة والخاصة أو المشتركة لمشروع معين في وقت محدد؟

٤ تحقيقـاً لضـمان مستقبـل الأجيـال القـادمة، هل تفرض الطبيعة الخاصة لعوائد النفـط، بحكم كونهـا دخـولاً مستمـدة من جَرَّاء تصـديـر موارد طبيعية ناضبة مملوكة ملكية عامة، أن يلتزم الجيل الحالي باستثمار جزء كبير على الأقل من هذه العوائد في أصول منتجة ذات ملكية عامة؟

ومـا مدى مسـاهمة العـوامـل التـاليـة في تقـويـة احتمالات تحقيق التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية مع توفر الاستقرار:

- استثمار جزء أكبر من عوائد النفط، بدلاً من مواصلة النمط الراهن لإعادة التوزيع.

- استثـمارهـا مبـاشـرة في أسهم شركـات، بدلاً من استثـمارها بطريق غير مباشر في قروض وودائع مصرفية.

- استثمارها في الوطن، بدلاً من الاستثمارات الدولية المحفوفة بالخطر.

٥ هل تفـرض الاعتبـارات الاقتصـاديـة التـاليـة أن يضطلع المشروع العام بدور رائد في إيجاد هيكل اقتصادي سليم وتوفير قنوات، وتعزيز وسائل دعم التنمية الاقتصادية؟

(أ) امتصاص منتج لعوائد النفط، وهناك حاجة ملحة لتحقيق هذا الهدف بسبب :

☐ سرعة تدفق إيرادات النفط، وانخفاض المردود الناتج عن النشاطات التقليدية التي صرفت عليها عائداته.

☐ إمكانية تعرض الأرصدة النقدية المتراكمة (ما لم تُمتص في مشروعات وطنية وفي استثمار دولي أكثر كفاءة) لمخاطر سياسية ومالية.

ب ضرورة التحول الهيكلي لاقتصاديات المنطقة وذلك بواسطة :

☐ التقليل من الاعتماد على تصدير النفط الخام.

☐ توفير مصادر بديلة للدخل القومي والعمالة في المدى البعيد.

إن تحقيق هذه الأهداف أمر هام، إذا أدركنا مدى السرعة التي يتم بها استنزاف النفط، والفشل الملحوظ في تنمية مصادر بديلة للدخل القومي والعمالة المنتجة.

٦ ما مدى قدرة المشروع العام على معالجة التعقيدات الناتجة عن الافتقار إلى فرص العمالة المنتجة، وعن سياسات الحكومة الخاصة بتوظيف مواطنيها في الأجهزة الحكومية؟ حيث أسفر ذلك عن بطالة مقنعة متزايدة وأدى إلى تبديد كبير للموارد البشرية الشحيحة.

٧ في ضوء العوامل والاعتبارات التالية، هل القطاع الخاص قادر على الاضطلاع بالمشروعات الإنتاجية الضخمة اللازمة لخلق تنمية اقتصادية حقيقية قادرة على الاستمرار على المدى الطويل؟

أ ضخامة مجالات الاستثمار الاقتصادي المتاح للمنطقة :

☐ في القطاع الموجه للتصدير مثل صناعة التكرير والأسمدة والبتروكيماويات وصهر المعادن.

☐ في مجال شركات التمويل الدولي والاستثمارات الدولية.

☐ في صناعات إحلال الاستيراد اللازمة لسد احتياجات المنطقة.

ب محدودية نطاق الاستثمارات المفضلة من قبل القطاع الخاص :

- ☐ استثمارات المضاربة مثل شراء الأراضي وعمليات بيع وشراء الأسهم .
- ☐ كفالة الشركات الدولية ووكالات تجارة الاستيراد .
- ☐ المشروعات الصناعية والزراعية الصغيرة .
- ☐ المساهمة مع الحكومة في مشروعات مشتركة .

جـ حجم المخاطر التجارية التي تنطوي عليها المشروعات الضخمة ، خاصة وأنها غير معروفة حتى الآن للمستثمرين في القطاع الخاص نتيجة اختلافها عن مجالات نشاطاتهم التقليدية .

د مدى قدرة القطاع الخاص على القيام بالمشروعات الكبيرة :

- ☐ حجم الاستثمار المطلوب .
- ☐ الخبرة التقنية والإدارية والتسويقية المطلوبة .
- ☐ الحنكة والمهارة اللازمتان لممارسة المفاوضات الدولية .
- ☐ القدرة على التغلب على عقبات البيروقراطية المحلية .

٨ إذا كان التوسع في الملكية العامة لوسائل الإنتاج غير محبب لدى متخذي القرارات لسبب أو لآخر ، وإذا كان المشروع العام حالياً هو القناة الرئيسية التي يمكن من خلالها أن تُحول عوائد النفط بصورة فعالة إلى أصول منتجة .

فكيف إذن نوفق بين تفكير واضعي القرارات ، وبين الحاجة إلى إيجاد مصادر بديلة للدخل القومي والعمالة المنتجة؟

مدى الرقابة الخارجية على المشروع العام مواجهة الاستقلال الإداري

١ الموضوع الرئيسي الأول

يتعين على الدول أن تؤدي، على نحو متزايد، دورين مختلفين :
دور حامي المصلحة العامة، إلى جانب دور المستثمر الاقتصادي، ولكي يتسنى لها تأدية هذين الدورين على ما بينهما من اختلاف واضح :

ما مدى أهمية الفصل من الناحية التنظيمية، بين الجهتين المسؤوليتين عن تنفيذ هذين الدورين؟

وهل يمكن أن نُقرَّ بضرورة توفير وسيلة فَعَّالة للضبط والموازنة بين المسؤولين الحكوميين باعتبارهم حماة المصلحة العامة وبين المسؤولين عن إدارة المشروعات العامة؟ وهل يمكن أن نقبل بما يستلزمه تطبيق هذه الآلية من شروط ومتطلبات؟

بعض القضايا المتعلقة

١ ما خصائص النشاطات العامة التي يتعين إدارتها بواسطة كيانات قانونية باعتبارها مشروعاً عاماً، بدلاً من إدارتها بواسطة وزارات الحكومة ودوائرها؟

٢ إلى أي حد يجب أن تكون فلسفة إدارة المشروع العام مختلفة عن فلسفة إدارة وزارات الحكومة ودوائرها؟ ولماذا؟

٣ هل في الإمكـان التمييـز القـاطع بين الدور الإشرافي العام للحكومة (باعتبارها حامية للمصلحة العامة) وبين دورها بوصفها مالكة للمشروع الاقتصادي؟

٤ هل من الجـائـز الاعـتراف بالصـراع بين مسـؤولي أجهـزة الإدارة العامة وبين المديرين التنفيذيين للمشروعات العامة؟ وهل يمكن توفير وسيلة لتوظيف هذا الصراع من أجل رفع مستوى أداء المشروع العام؟

٥ ما نوعية الأفراد الذين يستطيعون أن يستخدموا الصراع لتوفير وسيلة فعَّالة للضبط والموازنة، ومن ثم رفع مستوى أداء المشروع العام بدلاً من تعويقه؟

٦ إلى أي حد تتشابه جميع المشروعات العامة من حيث التوجه والغرض؟ هل يمكن ملاحظة نوعين من المشروعات العامة؟ وهذان النوعان يتمثلان في :

أ مشروعات عامة غير تجارية

وهي المشـروعـات التي تُوجَّـه لخدمـة سياسة عامة أكثر منها لتحقيق ربح وغرضها هو إنتاج سلع وخدمات يمكن ألا تكون مربحة تجارياً، ولكنها تُوفر منفعة غير مباشرة للمجتمع كله. وهي تمثل المشروعات العامة التقليدية، وتشمل ـ في كثير من البلدان ـ المنافع العامة والمرافق الأساسية، ووكالات تمويل التنمية.

وهي في معظم الحالات، تُمتلك ملكية عامة كاملة، وتتمتع بوضع احتكاري.

ب المشروعات العامة التجارية

وهي المشـروعـات التي تنشأ لتحقيق الـربـح أكثر منها لتحقيق أهداف سياسة عامة. وغرضها إنتاج سلع وخدمات تحقق، من حيث المبدأ، قيمة نقدية أعلى من تكلفة الإنتاج. وهـذه المشـروعات مماثلة للمشروعات الخاصة باستثناء الملكية. وهي في حالات كثيرة ذات ملكية مشتركة، ومعرضة لمنافسة المشروعات الوطنية والدولية.

٧ إذا قبل المرء الفروق التالية في مجتمع معين (انظر الشكل ١):

أ التمييز في طبيعة وفلسفة النشاطات المُوجهة تجارياً، والنشاطات غير المُوجهة تجارياً.

ب التمييز من حيث التركيز ونطاق الأهداف بين النشاط الإنتاجي المباشر وبين النشاط الإنتاجي غير المباشر للحكومة.

جـ التمييز في التوجه والغرض بين المشروعات العامة التجارية، والمشروعات العامة غير التجارية.

٨ ما الذي تعنيه هذه الفروق؟

٩ إلى أي حد يجب أن تكون أدوار الدولة مختلفة:

أ في إدارة المشروعات العامة غير التجارية بالمقارنة بإدارة وزارات الحكومة وإدارتها.

ب في إدارة المشروعات العامة التجارية بالمقارنة مع إدارة المشروعات العامة غير التجارية.

١٠ إلى أي حد يمكن التعرف بشكل محدد على أدوار الدولة المختلفة؟ وهل الإمكان إقناع البير وقراطية التابعة للدولة بالاعتراف بهذه الفروق والاختلافات وما تستلزمه من تنازلات بالنسبة للبير وقراطية؟

١١ ما حدود دور الأجهزة الحكومية في مراقبة إدارة المشروعات العامة التجارية:

أ في ضوء الاعتبارات الهامة التالية، إلى أي حد تستطيع الحكومات المعنية أن تقبل التغييرات الأساسية اللازمة لنجاح المشروعات العامة التجارية؟

- ☐ أهمية السرعة التي يجب أن تنشأ بها المشروعات العامة التجارية.
- ☐ الدور المناط بها باعتبارها وحدة أساسية لإيجاد الدخل القومي البديل والعمالة للأجيال القادمة.
- ☐ الافتقار الملحوظ للبير وقراطية المحلية إلى المبادرة الخلَّاقة، وضعف إنتاجية النشاطات التي تُديرها مباشرة، أو بصورة غير مباشرة.

ب هل من المجدي إعطاء استقلالية للمشروعات العامة التجارية، وفصلها عن توجيه الحكومة المباشر لها ؟

جـ هل بالإمكان إناطة الرقابة على المشروع العام التجاري بأمناء مستقلين يُكلَّفون بالإشراف على جهاز (أو أجهزة) استثمار اقتصادي متخصص (انظر شكل ٢). ويمكن تحقيق الرقابة على هذه الاستثمارات بواسطة مجلس أمناء مستقل، تتألف عضويته من أفراد غير متفرغين معروفين ومُعيَّنين، بالانتخاب أو بالاختيار أو بكليهما، وفقاً لرغبة القيادة السياسية.

ويكون مجلس الأمناء بمثابة جمعية عمومية لحملة الأسهم. ويشكل منطقة عازلة إزاء تدخل الأجهزة الحكومية في إدارة المشروعات العامة التجارية.

٢ الموضوع الرئيسي الثاني

ما أهمية إقامة أنظمة فعالة تستطيع أن تُؤمِّن الرقابة العامة الإجمالية، بدون شل المبادرة الخلَّاقة للمشروع العام؟ وما إمكانية تحقيق ذلك؟ هل يُمكن أن يكون نظام الرقابة القائم على النتائج المحققة أكثر فعالية وإنتاجية، من نظام الرقابة القائم على تحديد الأدوار والإجراءات؟

بعض القضايا المتعلقة

١ ما فلسفة نظام الرقابة السائدة في المنطقة؟ وما مدى فعاليتها وإيجابيتها؟

٢ إلى أي حد يؤدي حصر وظائف أجهزة الرقابة ضمن الأمور التالية لتوضيح حدود الصلاحية والمسؤولية للأطراف المعنية؟

أ اختيار مجلس إدارة المشروعات التابعة.

ب تشجيع ومساعدة المشروعات لتحديد أهدافها المرحلية.

جـ تقويم أداء المشروعات التابعة على أساس منتظم وبواسطة أفراد مؤهلين.

٣ إلى أي حد يؤدي التمايز، من حيث التوجُّه والغرض، بين المشروعات العامة التجارية والمشروعات العامة غير التجارية، إلى الاختلاف في النظم والأجهزة المكلفة بالرقابة على كل منها؟

٤ ما الدور الذي يتعين أن يقوم به الإطار القانوني في تنظيم العلاقة بين المشروعات العامة وأجهزة الرقابة؟

أ إلى أي حد تكفي القوانين السائدة؟

ب هل من الأجدى وجود مجموعتين من الأطُر القانونية؟ على أن تختص المجموعة الأولى بتنظيم المشروعات العامة غير التجارية، وتختص الثانية بتنظيم المشروعات العامة التجارية.

جـ إلى أي حد يستطيع الوضوح القانوني أن يساعد على تحديد الصلاحيات والمسئوليات؟ وما مدى تأثير القيود الاجتماعية على فعالية القانون وتطبيقه؟

٥ ما دور مجلس الإدارة ووظيفته؟ هل هو هيئة لإدارة المشروع أو هيئة للرقابة؟

٦ هل يتعين تركيز اهتمام المجلس وحصره في القيام بالوظائف التالية :

أ رسم السياسة وتحديد الأهداف.

ب اختيار المديرين التنفيذيين.

جـ مراقبة الإجراءات الإدارية وتطويرها.

د التقويم الداخلي للأداء.

٧ هل هناك فرق بين دور أعضاء مجلس الإدارة المتفرغين، وبين دور الأعضاء غير المتفرغين؟

أ هل دور الأعضاء غير المتفرغين أقرب إلى الرقابة منه إلى الإدارة؟ وهل دورهم بذلك أشبه بدور أعضاء الجمعية العمومية، منه إلى الدور الفعلي لأعضاء مجلس الادارة؟

ب إلى أي حد يمكن اعتماد الدور الرقابي لأعضاء مجلس الإدارة غير المتفرغين بحيث يحل محلّ الحد الأدنى للرقابة المقترحة للأجهزة المركزية؟ وفي هذه الحالة يمكن أن يختص أعضاء مجلس الإدارة المتفرغين بإدارة المشروع.

٨ ما الدور الذي ينبغي أن يؤديه المجلس فيما يتعلق باختيار العضو المنتدب والمديرين التنفيذيين؟

٩ هل تُعد مجالس إدارة الشركات العربية المشتركة مجالس إدارة فعلية؟ أم أنها أقرب إلى الجمعيات العمومية لحملة الأسهم؟

أ هل من الأفضل تحديد وظيفة هذه المجالس في القيام بمهمة الرقابة لصالح حملة الأسهم؟ وفي حالة الإيجاب كيف يتعين تشكيل مجلس لإدارة المشروعات العربية المشتركة؟

ب هل يساعد مبدأ تعيين المدير التنفيذي للمشروعات العربية المشتركة من خارج أعضاء المجلس على ضمان تعيين مدير تنفيذي ذى كفاءة وأكثر ارتباطاً بمصلحة المشروع ذاته؟

١٠ هل المشروع المشترك أكثر قدرة على تأمين رقابة أكثر فعالية وإنتاجية؟

أ ما التجربة في مجال المشروعات المشتركة المحلية؟ وذلك :

☐ في حالة ضمان الحكومة حداً أدنى لربح القطاع الخاص.

☐ في حالة عدم ضمان الحكومة لحد أدنى لمعدل ربح القطاع الخاص.

ب ما التجربة في مجال المشروعات المشتركة مع شركاء أجانب؟ وذلك :

☐ في حالة كون الشريك الأجنبي بائع خدمات للمشروع.

☐ في حالة عدم كونه بائع خدمات للمشروع.

الجلسة الثالثة

اختيار وتعبئة وتطوير وحفز المدراء التنفيذيين

١ الموضوع الرئيسي الأول

ما الأسس المتبعة لاختيار المديرين التنفيذيين وأعضاء مجالس الإدارة؟ إلى أي حد يمكن ترشيد طرق وعمليات الاختيار السائدة الآن لضمان اختيار أكثر حياداً وفعالية؟ هل يمكن إقناع القيادة السياسية بحصر التعيينات الرئيسية ضمن قائمة جرى اختيار أفرادها وترشيحهم على أسس موضوعية؟

بعض القضايا المتعلقة

١ من المديرون التنفيذيون؟ هل هم جميع أعضاء مجلس الإدارة؟ أم الأعضاء المتفرغون بالمجلس فحسب، أم أنهم المديرون العامون؟

٢ من الذي يحق له اختيار رئيس مجلس الإدارة؟ ومن يحق له اختيار العضو المنتدب وكذلك المديرين التنفيذيين والمدير العام إن وُجد؟

٣ إلى أي حد يُعد النظام المتبع ناجحاً في تأمين اختيار أعضاء مجالس الإدارة والمديرين التنفيذيين؟

٤ ما مدى أهمية ترشيد أساس الاختيار وإمكانيته؟ وإلى أي مدى يُمكن تطبيق الموضوعية في عملية اختيار الأفراد؟ وماذا عن تجربة البلدان الأخرى في هذا المجال؟ وماذا عن تجربة الشركات المتعددة الجنسية؟

٥ إذا كان من الصعب اختيار الأفراد بعيداً عن التأثيرات والتفضيلات الشخصية لأُولى الأمر والنهي في أي مجتمع؟ فكيف يمكن التقليل من هذه المؤثرات الشخصية في اختيار أعضاء مجالس الإدارة والمديرين التنفيذيين؟ وهل يمكن أن تساعد في ذلك المرحلتان التاليتان لعملية الاختيار:

أ إعداد قائمة قصيرة بأسماء مرشحين، يتم اختيارهم على أسس موضوعية، وفقاً للمؤهلات المهنية وسجل الإنجاز والقدرة على أداء المهمة المطلوبة.

ب قصر اختيار أولى الأمر والنهي على الأفراد الذين وردت أسماؤهم في القائمة المذكورة فيما سبق أن أوردناه.

٦ إلى أي درجة يمكن الاستفادة من التقويم المستمر لأداء المديرين التنفيذيين من أجل تنسيبهم للمواقع التي تتلاءم وقدراتهم؟

وهل يُجنبنا مثل هذا الإجراء تعطيل طاقة يمكن الاستفادة منها في موقع آخر بشكل أكثر فعالية؟

٢ الموضوع الرئيسي الثاني

إذا أخذنا بعين الاعتبار إمكانية تزايد المشروعات الرئيسية الاقتصادية المعقدة تقنياً وإدارياً، وما يصاحب ذلك من عجز في القيادات الإدارية المحلية، فما أهمية وإمكانية تعبئة الكوادر الوطنية اللازمة لشغل المناصب الرئيسية في هذه المشروعات؟

بعض القضايا المتعلقة

١ هل يتعين علينا أن نتبنى سياسة تعيين أبناء البلد فحسب في مناصب القيادات الإدارية؟ لماذا؟ وما الاستثناءات؟

٢ إلى أي حد كانت التجارب الراهنة في تعبئة الكوادر الوطنية القديرة لقيادة المشروعات العامة ناجحة؟

٣ ما هي التحديات التي تواجه قادة المشروعات العامة في المنطقة؟ وإلى أي حد تختلف هذه التحديات عن نظائرها في البلدان الأخرى؟

أ التحديات الناجمة عن حاجة المنطقة الملحة إلى اغتنام أية فرصة استثمار

ب التحديات الناجمة عن ضرورة خلق آلية للتنمية الاقتصادية القادرة على الاستمرار وذلك قبل أن تتعرض الآلية الاقتصادية بأكملها في مجتمعات المنطقة لضرر خطير نتيجة للوفرة النقدية.

ج التحديات الناجمة عن الصعوبات الناتجة عن حوافز خاطئة تُبعد المديرين القادرين ممن توجد حاجة ماسة إليهم عن المشروعات العامة مما يؤدي إلى بطالة مقنعة في الحكومة.

د التحديات الناجمة عن الحاجة إلى البدء من الصفر، في إنشاء وإدارة مشروعات كبيرة معقدة، غريبة تماماً عن النشاطات التقليدية للبلدان المعنية.

٤ في ضوء التحديات التي تواجه المشروعات العامة والأهمية الاستراتيجية الشاملة التي تعلق على الاحتفاظ بمناصب القيادات الإدارية بالمشروعات العامة لأبناء البلد: هل يتعين إيلاء اعتبار خاص لتوعية الأفراد الذين يُراد إعدادهم لتولي القيادات الإدارية في المستقبل؟

٥ ما الصفات الماسة التي يتوجب توافرها لدى القيادات الإدارية التي ينبغي إعدادها لإدارة المشروعات العامة؟ وما مكانة الصفات الواردة أدناه في هذا المجال؟

أ الالتزام والتفاني بالنسبة للدور الاستراتيجي الموكل إلى المشروعات العامة.

ب إدراك الافتقار إلى الخبرة المهنية والفنية والقدرة على معالجتها بالاعتماد على ذوي الخبرة بدلاً من الادعاء والتخبط.

جـ القدرة على التفاعل الإيجابي مع القيود الاجتماعية والسياسية، بمرونة، دون التضحية بقدرة المشروع على تحقيق أهدافه الأساسية.

د الإرادة الكافية لمقاومة إغراء نشاط الأعمال التجارية الخاصة أو على الأقل نشاطات الأعمال التجارية المتضاربة.

٦ ما المصادر التي يمكن اختيار عناصر القيادات الإدارية منها؟

أ هل يمكن أن يُشكل العاملون في الخدمة المدنية أو القطاع الخاص مصدراً لقيادات إدارية مناسبة للمشروعات العامة؟

ب أم يفضل إعداد كادر جديد مستقل ليكون مصدراً لتزويد المشروعات العامة بالقيادات الإدارية اللازمة؟

٧ ما المشكلات والعقبات التي تُجابه جهود إعداد وتطوير القيادات الإدارية المطلوبة؟ وكيف يُمكننا أن نُذلل المشكلات الملحة في المدى القصير والناتجة عن العجز الخطير في القيادات الإدارية المؤهلة، وكيف يجب أن نُعد أنفسنا لحل أسلم في المدى الطويل؟

٣ الموضوع الرئيسي الثالث

ما نوعية الدوافع والحوافز التي يمكن توفيرها للمديرين التنفيذيين؟ وما الوسيلة لربط مصلحة المدير التنفيذي في المدى الطويل بنجاحه في تحقيق الأهداف الطويلة الأمد للمشروع الموكل إليه؟

بعض القضايا المتعلقة

١ ما الدوافع المؤثرة في أداء القيادات الإدارية؟ وهل هناك حوافز كافية في الوقت الحاضر؟

أ ما الدوافع غير المادية؟ وما مدى كفايتها؟

ب ما الحوافز الاقتصادية السائدة؟ وما مدى فعاليتها؟

٢ هل يتوقف التدرج الوظيفي للقيادات الإدارية في المنطقة على مدى إنجازاتها في المشروعات الموكلة إليها؟

٣ هل يتعين أن تختلف حوافز المديرين في كل من النشاطات العامة التالية:

أ الإدارة العامة.

ب المشروعات العامة غير التجارية.

جـ المشروعات العامة التجارية.

٤ هل يكون نظام المكافآت القائم على أساس النتيجة المُنجزة، بدلاً من النظام القائم على الأقدمية وتحديد الأدوار والإجراءات، أكثر ملاءمة للمشروعات العامة منه للخدمة المدنية؟

٥ هل يكون نظام المكافآت المرتبطة بتحقيق عائد استثمار أو ربح أكثر ملاءمة للمشروعات العامة التجارية منه للنشاطات العامة الأخرى؟

٦ ما نوع الحوافز الاقتصادية للمديرين التنفيذيين والتي يُمكن تطبيقها بشكل عام؟ وما هي على وجه التحديد الحوافز الاقتصادية التي يمكن أن تتبناها المشروعات العامة التجارية؟

أ نصيب في الربح.

ب حق الأسبقية في شراء أسهم في المشروعات المشتركة.

٧ كيف يُمكن حماية المصالح الطويلة الأجل للمشروع من الأثر الناجم عن إمكانية تضاربها مع المصلحة الذاتية للمديرين التنيفذيين؟

الجلسة الرابعة

العوامل الذاتية التى تؤثر على تكلفة المشروع العام

١ الموضوع الرئيسي الأول

ما صعوبات مرحلة ما قبل التشغيل؟ وما مدى نجاح التجارب السابقة للمنطقة فيما يتعلق بإنجاز دراسات الجدوى الاقتصادية وتنفيذ مرحلة التشييد بكفاءة، والسيطرة على التكلفة الرأسمالية؟

بعض القضايا المتعلقة

١ إلى أي حد يتعين على المشروعات العامة أن يعتمد إنشاؤها على خطة اقتصادية شاملة؟

أ هل يُستحسن ربط تطوير المشروعات العامة بإجراءات الأجهزة المركزية للتخطيط وكفاءتها من حيث اختيار المشروعات؟

ب ما المزايا والسلبيات الحالية فيما يتعلق بالسماح للمشروعات العامة بالتوسع في اغتنام أية فرصة استثمارية ضمن خطوط توجيهية معقولة من قِبَل أجهزة التخطيط المركزية وضمن الحد الأدنى من الرقابة الإدارية؟

٢ إلى أي حد قامت المشـروعـات العـامـة الـراهنة على أساس دراسات جدوى

٣ ما التجـارب السـابقـة في مجال دراسـات الجـدوى الاقتصـاديـة؟ وما الدروس المستخلصة منها؟

٤ إلى أي حد يمكن اعتبار تكلفة الإنتاج العالية لبعض المشروعات العامة نتيجة لاختيارات غير تجارية بالنسبة للموقع والحجم ونوعية المنتج والتعبئة المطبقة؟

٥ ما أهميـة اتخـاذ الخطـوات والاحتيـاطات التالية لإنجاز دراسة جدوى اقتصادية سليمة؟

أ القيام بدراسة جدوى اقتصادية تحضيرية بواسطة المشروع نفسه؟

ب تحديـد واضـح لنطـاق المسـؤوليـات والاختصـاصـات التي تتطلب دراستهـا بالتفصيل من قِبَل المكلف بالدراسة.

جـ أن يُعين فريق خاص بكل مشروع يمثل المالك، ويكون متفرغاً لمتابعة دراسة الجدوى الاقتصادية المطلوبة والإشراف عليها.

٦ مـا الشروط التـي تضمـن قيـام الاستشاري بوضع دراسة جـدوى اقتصاديــة سليمـة؟ وإلى أي حد يمكن أن تؤثـر المصـالـح الأخرى للاستشاري في المشروع على دقة وموضوعية دراسة الجدوى الاقتصادية التي يكلف بوضعها الاستشاري المذكور؟

٧ ما مدى ارتفـاع التكلفة الرأسمالية لمشروعاتنا الصناعية الكبرى مقارنة بمثيلاتها في الدول الصناعية؟

٨ ما الأسباب التي أدت إلى تضخم التكلفة الرأسمالية لبعض مشروعاتنا العامة؟ وأي من الأسباب التالية يُعد دوراً أساسياً في هذا المجال؟

أ الدراية والمهارة على التفاوض مع الشركات الدولية .

ب الخبرة في هذا المجال الناتج عن تزايد الإنفاق الحكومي في السبعينات .

جـ العقبات والتأخيرات الناتجة عن الإجراءات الروتينية المعقدة التي تتبعها البيروقراطية المحلية .

د العمولة التي تُدفع للوكلاء والكفلاء المحليين بواسطة المصدرين والمقاولين الدوليين .

٩ إلى أي حد فوَّتت التكلفة الرأسمالية العالية الفرصة على المنطقة في إقامة مشروعات ذات كثافة رأسمالية ، كان يمكن أن تكون ذات جدوى اقتصادية لولا الإرتفاع الخيالي المذكور؟

١٠ ما الحلول الممكنة لتحقيق فارق معقول في التكلفة الرأسمالية بالمقارنة مع بقية المنافسية في الدول الأخرى؟

٢ الموضوع الرئيسي الثاني

ما الظروف التي يحتاج المشروع العام في ظِلِّها إلى شريك أجنبي؟ ما داعي تجربتنا مع المشروعات ذات الشريك الأجنبي ، وما داعي تجربتنا مع الإدارة الأجنبية؟ وإلى أي حد نستطيع تحقيق الإنسجام بدلاً من التعارض بين مصالح الشريك الوطني ، والشريك الأجنبي؟

١ أي من العوامل التالية يقرر حاجة المشروع العام إلى شريك أجنبي / أو إدارة أجنبية؟

أ الحاجة إلى الحصول على التقنية المحتكرة .

ب الحاجة إلى المهارات اللازمة لإنشاء الاستثمارات الاقتصادية .

جـ الحاجة إلى التجربة العملية المطلوبة لتشغيل المشروع بنجاح .

د الحاجة إلى الخبرة العملية المطلوبة لتسويق منتجات المشروع .

٢ إذا دعت الحاجة إلى شريك أجنبي / أو إدارة أجنبية ، فكيف نضمن إسهام كِلا الشريكين ، على خير وجه ، في إنجاح المشروع وتحمل جزء متساو من المخاطر التي ينطوي عليها ، في الوقت الذي يحصل كل منهما على قسط من الفوائد مساو للجهد المبذول والمخاطر التي يتحملها؟

أ هل يكون الشريك الذي تنحصر منافعه من المشروع على صافي ربحيته أكثر استجابة للأداء الكفء من شريك ليس سوى بائع خدمات للمشروع أيضاً؟

ب إذا كانت الحاجة الماسة للمشروع العام تتمثل في افتقاره إلى مهارات شريك ذي خبرة استشارية ، فهل يوفر شريك أجنبي له هذه المؤهلات (وليس معنياً بالبيع أو الشراء من المشروع) انسجاماً أكثر بين مصالح الشركاء بدلاً من تعارضها؟

جـ ما مدى تعويق الشريك الأجنبي الذي هو أيضاً بائع خدمات للمشروع الوطني لقدرة المشروع على امتصاص واستنباط التقنية والخبرة الإدارية اللازمة؟

٣ ما مدى مساهمة المشروعات المشتركة مع شركات أجنبية في الأمور التالية :

أ تحسين ربحية المشروع .

ب خفض التكلفة الرأسمالية وتحسين شروط الحصول على التقنية .

ج إتاحة الفرصة لأبناء البلد لاستيعاب التقنية والخبرات الإدارية والتجارية

د دمج نشاطات المشروع بالاقتصاد المحلي (مثل ربط نشاط المشروع بالمشروعات المحلية الأخرى وزيادة القيمة المضافة المحلية).

٤ ما مدى نجاح تجربة العالم الثالث في إنشاء مشروعات مشتركة مع الشركات المتعددة الجنسية؟ وما الدرس الذي يجب أن نعيه عند التفاوض بشأن اتفاق مشروع مشترك مع شريك أجنبي؟

٥ ما مزايا ومساوىء الإستعانة بتأجير إدارة أجنبية لتسيير المشروع المحلي بدلاً من إدخال شريك أجنبي؟

٦ إلى أي حد يمكن أن تستفيد المنطقة من الإدارة الأجنبية أو الشركاء الأجانب؟ وهل يمكن التوصل إلى اتفاق يُؤمِّن انسجاماً في مصالح الإطراف المعنية، بدلاً من تعارضها، أوحيازة الطرف الأجنبي لنصيب الأسد من منافع المشروع، عن طريق تحقيق الأرباح المبطّنة، مثل العمولات المدفوعة على التسويق والإدارة والمشتريات الدولية، وغيرها من الحيل التجارية؟

٣ الموضوع الرئيسي الثالث

إلى أي حد تُطبق مشروعاتنا العام نظم ومناهج الإدارة الحديثة وأساليبها؟

هل تختلف المشروعات العامة المتباينة في أغراضها اختلافاً واضحاً من حيث أداؤها الإداري؟ لماذا؟ وما هي النظم والأساليب الإدارية الأكثر أهمية وكفاءة، والتي يتعينّ على المشروع أن يتبناها ليكون قادراً على منافسة المشروعات الأخرى المماثلة؟

١ هل هناك اختلافات يمكن ملاحظتها في كفاءة نظم إدارة الأنواع المختلفة للمشروعات العامة؟ ما هي؟ وما أسباب الاختلافات بين :

أ المشروعات المملوكة ملكية عامة بالكامل، مقابل المشروعات ذات الملكية المشتركة.

ب المشروعات ذات التوجه غير التجاري مقابل المشروعات ذات التوجه التجاري.

جـ المشروعات التي تضمن لها الحكومة معدل الربح، مقابل المشروعات المعرضة للمخاطر التجارية.

د المشروعات المملوكة محلياً، مقابل المشروعات الإقليمية أو المشروعات المشتركة مع شركة أجنبية.

هـ المشروعات المُنشأة حديثاً، مقابل المشروعات القديمة.

و درجة الالتزام والكفاءة والتجربة للمدير التنفيذي.

٢ ما مدى حرية الأنواع المختلفة من المشروعات العامة في اختيار تَبنّي نُظم إدارة منفصلة عن النظم التي تتبعها الخدمة المدنية.

٣ ما مدى تأثير النظم واللوائح المطبقة في الإدارة الحكومية على نظم الإدارة المتبعة من قِبَل المشروعات العامة؟ وما مدى هذا التأثير في كل من النظم التالية:

أ نظم إدارة شؤون الأفراد، مثل شروط التوظيف، وسياسات التعيين والتدريب والتطوير، ومرافق الخدمة الاجتماعية.

ب الإجراءات المتبعة في المشتريات والتعاقد مع المتعهدين والمقاولين.

جـ أساليب المبيعات واستراتيجيات التسويق.

د أساليب التخطيط البعيد المدى.

٤ إلى أي حد يُمكننا اعتبار تأثير النظم الإدارية للخدمة المدنية مسؤولاً عن الأداء المتخلف في بعض المشروعات العامة؟

٥ إلى أي حد من الممكن ومن المرغوب فيه فصل نظم الإدارة بالمشروعات العامة عن نظم الخدمة المدنية؟ هل تختلف الإمكانية باختلاف أنواع المشروعات العامة؟ ولماذا؟

٦ ما الدروس المستخلصة فيما يتعلق بتغيير أداء مشروع عام نتيجة لتغيير شكل ملكيته مثل:

أ تحول ملكية مشروع من القطاع الخاص إلى القطاع العام (مثل شركات النفط).

ب تحول ملكية مشروع من القطاع المشترك إلى مشروع مملوك ملكية عامة بالكامل.

جـ التحول من مشروع عام مستقل إلى إدارة حكومية.

د تحول إدارة حكومية إلى مشروع عام.

٧ ما مدى ضرورة تطبيق أساليب الإدارة الحديثة المبينة فيما يلي لإدارة مشروع ما بكفاءة؟ وما مدى تطبيقها في المشروعات العامة في المنطقة؟

أ نظام تخطيط دائم.

ب نظام تَدفُّق المعلومات الإدارية.

جـ نظم رسم الميزانية ومتابعة تنفيذها.

د نظم مالية ومحاسبة حديثة.

هـ أساليب الإدارة بالأهداف.

و نظم حديثة لإدارة شؤون الأفراد (خطة العمالة الفعَّالة وتقويم الوظائف وأساليب التطوير المهني الدائم).

ز أساليب تقويم الأداء.

٨ هل تكفي شروط الخدمة السائدة حالياً في المشروعات العامة لاجتذاب أبناء البلد للعمل فيها، والاحتفاظ بهم، وتوفير الحوافز الكافية لرفع مستوى أدائهم إلى الحد اللازم لإنجاح المشروعات العامة؟

أ كيف تقارن هذه الشروط بالشروط المطبقة على موظفي الخدمة المدنية والقطاع الخاص؟

ب هل الشروط السائدة لاجتذاب أبناء البلد للعمل في المشروعات العامة كافية بدلاً من تكديسهم في إدارات ووزارات الدولة؟ إذا لم تكن هذه الشروط تكفي.. فما الذي يمكن عمله لتحسين استغلال الموارد البشرية بهذا الصدد؟

- هل يستلزم إعطاء موظفي المشروع العام حوافز اقتصادية أفضل؟ وهل يكون من الأفضل ربط هذه الحوافز بنتيجة أداء المشروع؟

- ما مدى إمكانية الاستفادة من برامج التطوير المهني الموجه نحو إعداد الكوادر الوطنية لشغل الوظائف الإشرافية ووظائف الإدارة المتوسطة باعتبارها حافزاً لجذبهم للعمل في المشروعات العامة؟

☐ وإلى أي حد يمكن أن تتبنى المشـروعـات العـامـة التجـاريـة مبدأ المشاركة في الأرباح لجذب وحفز الموظفين؟

☐ وإلى أي حد يمكن قبول مبدأ تمليك المواطنين العاملين في المشروع العام المشترك جزءاً من أسهم هذا المشروع؟

٩ إذا كـان لا بد مـن ربـط أو تشـابـه النظـم الإدارية السائدة في أجهزة الحكومة والمشـروعـات العـامـة، أليس من الأفضـل، في هذه الحـالة، أن نرفع المستوى والأساليب الإدارية في المشروعات العامة الناجحة بدلاً من العكس؟

الجلسة الخامسة

تقويم الاداء فى المشروعات العامة

١ الموضوع الرئيسي الأول

ما أهمية استخدام تقويم الأداء كمحك لقياس كفاءة التشغيل وكحافز لتحسين وزيادة إنتاجية المشروعات العامة للمنطقة؟ وإلى أي حد نجحت نظم التدقيق المطبقة حالياً في مشروعاتنا في تحقيق هذه الأغراض؟

بعض القضايا المتعلقة

١ هل يمكن تلقائياً اكتشاف العقبات التي تعوق أداء المشروع؟ أليس من الأفضل رصد المشكلات والعقبات من خلال القيام بتقويم الأداء بشكل منهجي ودوري؟

٢ هل في قدرة التدقيق المالي كشف الصعوبات التي تواجه تشغيل المشروع وإدارته؟

٣ هل تتمتع مشروعاتنا العامة بأي شكل من أشكال تقويم الأداء (إلى جانب التدقيق المالي؟

٤ ما أوجه قصور نظم التدقيق المتبعة؟ وأساليب تقويم الأداء إن وجدت؟

أ هل من المجدي تقويم أداء مشروع عام بواسطة مؤشر الربحية التجارية؟

ب وكـذلـك أليس من غير المـرغوب فيه أن نترك فرصة تبرير المشروع العام عدم كفاءته، بالتعلل بأنه يسعى لتحقيق أهداف قومية غير محددة وغير قابلة للقياس.

٥ أي من الوظائف التالية التي يمكن لممارسات التدقيق الحالية أن توضحها :

أ قياس فعالية المشروع :

مقـارنـة الأهـداف المتحققـة بالأهـداف المحددة مسبقاً، أم بالأهداف التي يفترض إنجازها لتحقيق الغرض العام الذي أنشىء المشروع من أجله.

ب قياس كفاءة أداء المشروع :

التأكد من كفاءة تشغيل المشروع من خلال مقارنة نوعية منتجاته بتكلفة إنتاجها من ناحيـة، ومقـارنـة ذلـك من ناحية أخرى بمستوى التكلفة التاريخية للمشروع نفسه وكذلك للمشروعات المماثلة محلياً وإقليمياً ودولياً.

جـ تقويم النظم الإدارية والأساليب الفنية المطبقة في المشروع.

٦ إلى أي حد أثبتت تجربـة تقـويم الأداء في بعض مشـروعـاتنا العامة جدواها في اكتشاف العوائق وتحسين الكفاءة؟

أ تجربة الاستفادة من مؤسسات خارجية لتقويم الأداء مثل تجربة سافكو وألمنيوم البحرين وطيران الخليج والمشروعات الأخرى.

ب الشـركـات التي يوجـد لديهـا تقويم داخلي للأداء مثل تجربة شركة الصناعات البتروكيمائية وشركة نفط الكويت وجهاز أبوظبي للاستثمار.

٧ إلى أي حد يمكن القـول أن هنـاك ضرورة ملحـة لإدخال نظم متطورة لتقويم أداء مشروعاتنا العامة بشكل منهجي ومنتظم؟

٢ الموضوع الرئيسي الثاني

ما أفضل السبل لتقويم أداء المشروع العام؟

إلى أي حد يتعين علينا المضي - بشكل عملي - في قياس الفعالية والكفاءة في المشروع؟

ما المؤشرات التي يمكن الاعتماد عليها؟ وكيف يُمكن تعديلها بحيث تعكس صورة حقيقية لإنجازات المشروع أو فشله؟

بعض القضايا المتعلقة

١ كيف يجب أن يتم تقويم أداء المشروع العام؟

أ هل يجب قصر التقويم على الفعالية، أي قياس انحراف الأهداف المحددة للمشروع (الأهداف القابلة للقياس الكمي) عن الأهداف المُنجزة؟

ب هل يتعين أن يُحدد التقويم كفاءة التشغيل أيضاً؟ أي يُحدد مستوى التكاليف وما تُحققه من مكاسب مقارنة بما أدت إليه من منافع فعلية؟

جـ هل يتعين أن تشمل عملية التقويم نُظم الإدارة والأساليب الفنية للتشغيل، أي تقويم النظم والأساليب والتقنيات الفنية والإدارية التي يطبقها المشروع؟

د أم هل يجب أن يكون هناك نظام متكامل لتقويم الأداء، يقوم بفحص مدى الفعالية والكفاءة وسلامة نُظم الإدارة والتشغيل؟

٢ ما المؤشر الأساسي للأداء؟

أ هل هو الربح أو معدل العائد على الاستثمار (بعد تعديله بخصم الاعانات

التي حصل عليها المشروع من الحكومة، وإضافة النفقات التي يتحملها، بسبب تنفيذه أهداف سياسة عامة طلبتها الحكومة منه؟

ب أم هل هو الفائض الاقتصادي الحقيقي المتحقق للاقتصاد الوطني من جَرّاء تشغيل المشروع؟

٣ هل مؤشر الربح أو العائد على الاستثمار مؤشر أنسب لقياس أداء المشروعات العامة التجارية، بينما يكون مؤشر الفائض الاقتصادي أكثر مغزى لقياس كفاءة المشروعات العامة غير التجارية؟

٤ ما مدى جدوى المؤشرات الثانوية التالية في الدلالة على كفاءة الأداء؟ . . ولماذا لا يمكن الاعتماد عليها بوصفها مؤشرات أساسية؟

أ نمو مستويات الإنتاجية.

ب درجة الاستفادة القصوى من الطاقة الإنتاجية.

جـ النمو في العمالة المنتجة لأبناء البلد.

د تحسين قدرة المشروع على زيادة حجم الصادرات.

هـ زيادة قدرة المشروع على استيعاب واستنباط فنون التقنية اللازمة.

و تطوير كادر إداري وطني.

ز زيادة القيمة المضافة المحلية وتزايد ارتباط المشروع بالمشروعات المحلية الأخرى.

٥ ما الصعوبات التي تواجه إقامة نظام تقويم أداء موضوعي يمكن الاعتماد عليه؟ وكيف يمكن التغلب على هذه الصعوبات؟

أ صعوبة تشخيص الأهداف المتعددة للمشروع العام ووضعها في شكل يمكن قياسه.

ب تعديل النتيجة النهائية للتقويم آخذين في الاعتبار الأمور التالية :

- الإعانات المقدمة للمشروع.
- التعويض الذي يستحقه المشروع من جَرَّاء تكليفه بتحقيق أهداف سياسية عامة، ترى الحكومة ضرورة قيامه بها.

ج معالجة المشكلة الاجتماعية الناجمة عن تحديد الأدوار والأطراف المسؤولة عن العجز الناتج في الأداء.

٣ الموضوع الرئيسي الثالث

مَن الجهة التي يجب أن تُقوِّم المشروعات العامة؟ هل يكفي تقويم المشروع لنفسه داخلياً، أم يجب أن يَقوم جهاز خارجي أيضاً بتقويمه؟

وكيف يمكن استخدام النتائج المستخلصة من عملية تقويم الأداء لتحسين كفاءة أداء المشروع العام؟ وإلى أي مدى يمكن دمج هذه النتائج لتنعكس في القرارات التي تتخذها في المستقبل أجهزة الإشراف المسؤولة عن وضع الأهداف المرحلية واختيار المديرين التنفيذيين وتحديد مناهج تقويم الأداء في المشروعات العامة؟

بعض القضايا المتعلقة

١ من الذي يقوم بتقويم المشروعات العامة حالياً؟

٢ ما مدى نجاح المشروعات العامة في إنشاء نظام تقويم أداء داخلي؟

٣ إلى أي حد تقوم أجهزة المراقبة، بتقويم أداء المشروعات العامة التابعة لها، أو وضع خطوط توجيهية للتقويم الداخلي؟

٤ ما دور التدقيق القانوني للحسابات؟ وهل تتجاوز وظيفتها مراجعة المحاسبة المالية الى تقويم الفعالية والكفاءة والنظم المتبعة في الإدارة والتشغيل في المشروعات؟

٥ ما دور المحاسبين القانونيين؟ هل من صلاحيتهم شمول وظائفهم لما يتجاوز المراجعة المالية؟

٦ هل يجب أن تضطلع الدولة بمهمة التقويم الخارجي للمشروعات العامة؟

٧ اذا دعت الحاجة إلى تقويم خارجي، فكيف تستطيع الدولة إنشاء نظام كفء لتقويم الأداء؟

٨ هل يتعين إيجاد وحدة مركزية مستقلة متخصصة في تقويم أداء المشروعات العامة؟

٩ ما الذي ينبغي أن يُؤديه دور مثل هذه الوكالة.

أ هل هو القيام بتقويم منتظم لفعالية وكفاءة المشروعات العامة سنوياً.

ب أم هو أداء هذه المشروعات على فترات زمنية متباعدة (كل ٥ سنوات مثلاً).

جـ هل يجب أن تقوم بالتقويم مباشرة أو عن طريق توظيف مستشارين متخصصين بالقيام بهذه المهمة تحت إشرافها؟

د هل من الأفضل كبداية أن تنحصر جهودها في توجيه ومساعدة المشروعات في إقامة نظام لتقويم أدائها داخلياً؟

هـ إلى أي حد هو هام ومفيد، مناقشة نتيجة تقويم أداء كل مشروع مع إدارته؟

و هل من الأفضل أن تكون وظيفة هذه الوكالة استشارية، أم يجب أن تكون

ز إلى أي حد هو مفيد، إتاحة فرصة اطّلاع جميع الأطراف المعنية على نتيجة تقويم الأداء الخاص بالمشروعات العامة؟

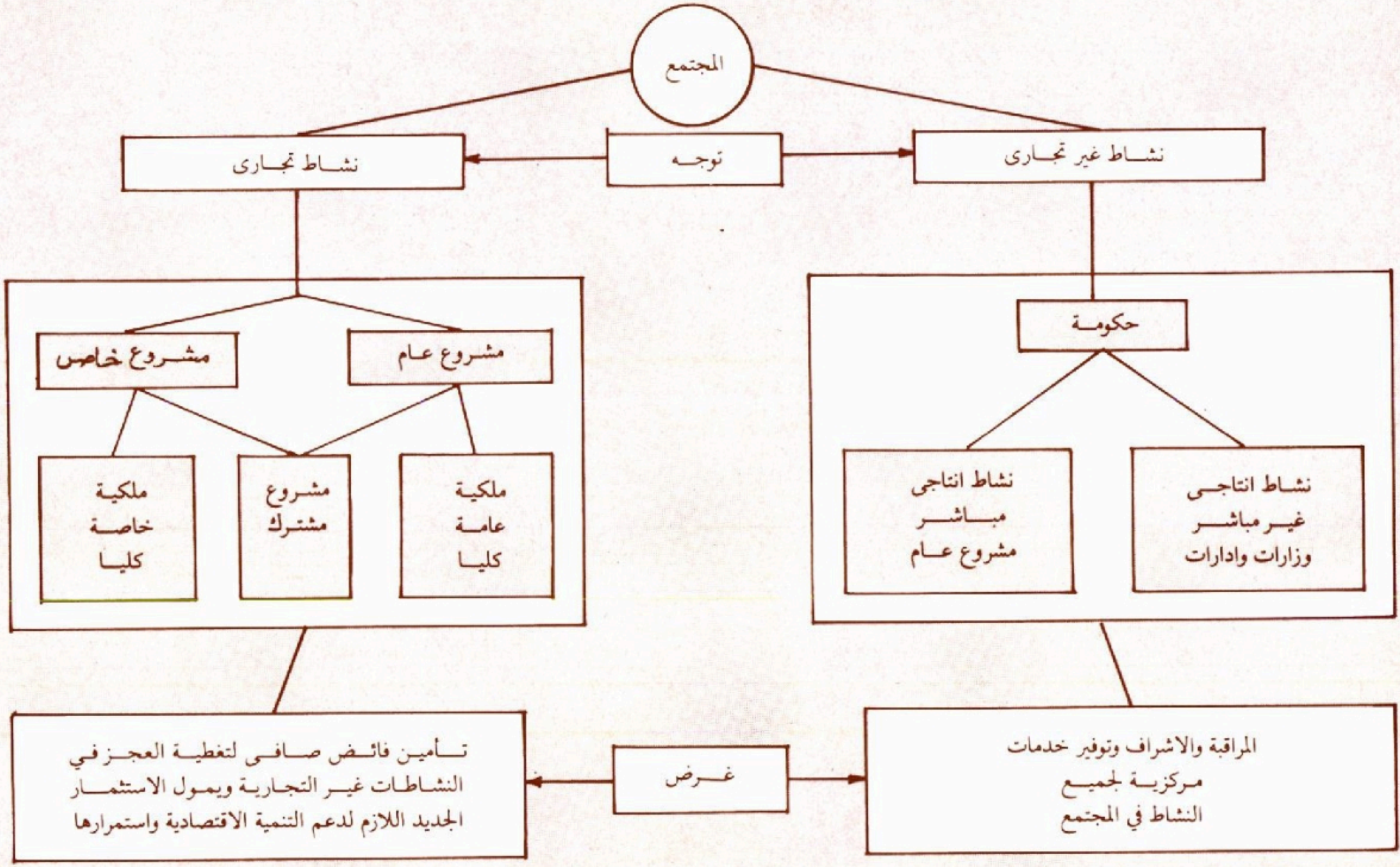
١٠ ما هي مزايا ومساوىء الفصل بين دور التقويم وبين دور المراقبة؟ هل يجب جمعهما في وكالة مركزية واحدة، أم يستحسن فصلهما؟

١١ ما الصعوبات المتعلقة بإنشاء وكالة أو وكالات، يمكن الاعتماد عليها، لتقويم أداء المشروع العام؟

أ سوء فهم الطبيعة المعقدة لمثل هذه الوكالة ودورها الاستراتيجي، الأمر الذي قد يؤدي بها الى تعويق أداء المشروع العام.

ب صعوبة إيجاد مقيمين ذوي كفاءة عالية وقصر دورهم على التقويم المهني.

جـ خلق تفاهم بين جميع الأطراف المعنية وتشجيع كل منهم على استغلال نتائج تقويم الأداء بصورة إيجابية.


تنظيم النشاطات المنتجة في اقتصاد مختلط
المجتمع
نشاط تجارى
توجه
نشاط غير تجارى
مشروع خاص
مشروع عام
ملكية خاصة كليا
مشروع مشترك
ملكية عامة كليا
حكومة
نشاط انتاجي مباشر مشروع عام
نشاط انتاجي غير مباشر وزارات وادارات
تأمين فائض صافى لتغطية العجز في النشاطات غير التجارية ويمول الاستثمار الجديد اللازم لدعم التنمية الاقتصادية واستمرارها
غرض
المراقبة والاشراف وتوفير خدمات مركزية لجميع النشاط في المجتمع
* هيئة مشروعات الأجيال القادمة.

شكل (٢)
الرقابة العامة على المشروعات العامة التجارية

(جهاز «أجهزة» مشروعات أجيال المستقبل)

جهاز «أجهزة» مشروعات أجيال المستقبل

(الشركة/ الشركـات القابضـة)

مجلس أمناء

مكتب تنفيذي

الغرض

اعادة استثمار الريع الاقتصادي المستمد من إنتاج الموارد النفطية في مشروعات تجارية قادرة على توفير مصادر بديلة للدخل القومي والعمالة.

مصدر التمويل

جزء من عائدات النفط يوازي، على أفضل وجه، الريع الاقتصادي المستحصل من مبيعات النفط الخام، هذا بالإضافة إلى الربح.

عضوية مجلس الأمناء

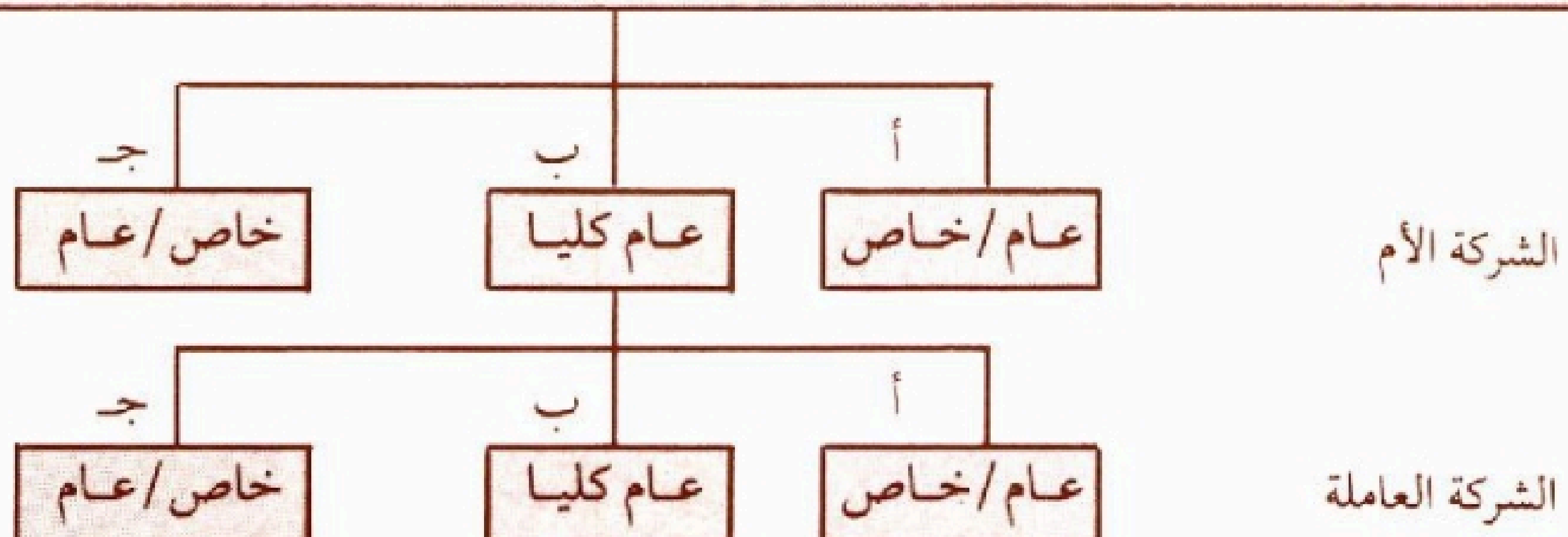
أعضاء منتخبون أو مختارون غير متفرغين من المعنيين، وممن يتمتعون بالسمعة الطيبة وبالتفاني، كما يشترك في عضوية مجلس الأمناء رئيس المكتب التنفيذي ورؤساء المشروعات الأم.

وظائف مجلس الأمناء

١ اعتماد الأهداف والسياسة العامة.
٢ انتخاب الرئيس غير المتفرغ من بين أعضائه.
٣ اختيار مكتب تنفيذي متفرغ (٣-٥ أفراد).
٤ اعتماد الخطط لتخصيص الموارد المالية المتاحة وإنشاء مشروعات أم جديدة.
٥ اختيار وتعيين مجالس إدارة المشروعات الأم من ضمن قائمة قصيرة من المرشحين معدة من المكتب التنفيذي.
٦ مراجعة تقويم أداء المشروعات الأم.

وظائف المكتب التنفيذي:

١ إعداد خطط وبرامج الاستثمار لغرض تصديق مجلس الأمناء عليها.
٢ إعداد قائمة قصيرة مبنية على أسس موضوعية للمرشحين المؤهلين لعضوية مجالس المشروعات الأم.
٣ مساعدة المشروعات الأم لتحديد أهدافها المرحلية.
٤ تقويم أداء المشروعات الأم.



ملحق د

بيانات إحصائية

من واقع المقابلات مع مسؤولي إدارة المشروعات العامة

إعداد

الدكتور علي خليفة الكواري

ترجمـــة

بليغ محمود ـ موفق الجندلي

« جهاز أبو ظبي للاستثمار »

المحتويات

- **المقدمة**
- **القسم الأول** : إجابات المشاركين على الأسئلة الرئيسية :

  1. أهداف المشروع .
  2. اختيار مجلس الإدارة .
  3. مدى فعالية مجلس الإدارة .
  4. التدقيق المالي وتقويم الأداء .
  5. أسئلة ختامية .

- **القسم الثاني** : معلومات حول المشروعات
- **القسم الثالث** : معلومات حول المساهمين .

المقدمة

في إطار مشروع دراستنا «**مدخل الى دراسة كفاءة أداء المشروع العام**» والذي تَركَّز على الأقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية، فإنني قمت ـ شخصياً ـ بإجراء مقابلات مع **٥١** فرداً من رؤساء وأعضاء مجالس إدارات وأعضاء منتدبين ممن يؤدون أدواراً هامة تفي **٤١** مشروعاً من أضخم المشروعات العامة في المنطقة، هذا مع العلم بأن أغلب هؤلاء الأفراد ممن يشغلون مراكز حكومية بارزة بالإضافة إلى ما يؤدونه في نطاق المشروعات العامة حيث يساهمون في رسم السياسات لعدة مشروعات عامة أخرى.

ولقد كان الغرض من إجراء هذه المقابلات هو الوقوف على أداء المشروعات العامة والتعرف على الصعوبات التي تواجهها.

وبالرغم من اقتصار النية ـ أساساً ـ على جمع المعلومات الكمية، إلا أن التفهم والاهتمام اللذين أبداهما المجيبون على الأسئلة المطروحة، أديا إلى كون المعلومات الكيفية ذات فائدة أكبر مما كان متوقعاً. وعليه فقد قررنا عند تحليل ما دار في المقابلات، تقديم كل نمط من المعلومات في ورقة منفصلة. وفي هذه الورقة نقدم البيانات الكمية فحسب. أما مضمون الورقة الثانية فإنه يرتكز على جميع الآراء التي عَبَّر عنها المجيبون، كما أنها ستتضمن، في نفس الوقت، نتائج المقابلات التي أُجريت مع الوزراء.

إن هذه المعلومـات الكميـة المقـدمة نتائج أولية ، الغرض من عرضها أن يسترشد بها الأفراد الذين سيشاركون في ندوة «أبوظبي» .

وختـامـاً . . أود أن أشكـر كافـة الـذين تكـرمـوا بالإجابة على الأسئلة الدقيقة التي وجهت إليهم ، خاصـة وأنهم قد جعلوا من هذه المقـابـلات فرصـة ثمينـة ، غايـة في الفائدة والإمتاع فيما يتعلق بأمور تبادل الأفكار والآراء .

٦ تشرين أول (نوفمبر) سنة **١٩٧٩**

علي خليفة الكواري

كامبردج ـ ماساشوستس

اجابات المشاركين على الأسئلة الرئيسية

إن الإجابات المتعلقة بالمعلومات الكمية لـ ٥١ مشاركاً، ممن أجابوا خلال مقابلاتهم قد أدرجت فيما يلي، وستُبوب هذه الأجوبة في جداول على شكل نسب مئوية، حيث يتم تضمينها في نصوص أسئلة المقابلة.

أولاً : أهداف المشروع

بالنسبة للمشروع العام الذي تسهم في ادارته، إلى أي حد تعتقد أن الغرض العام له قد تجسد في صورة أهداف مرحلية محددة؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية) :

١	جميع الأهداف محددة	٢ ٪
٢	معظم الأهداف، وليست جميعها محددة	٣١ ٪
٣	بعض الأهداف فقط محددة	٥٩ ٪
٤	ليس أي من الأهداف محددا	٨ ٪
		١٠٠٪

١/٢ هل تعتقد أن الجهود المبذولة في المشروع الذي تُسهم في إدارته من أجل تجسيد الغرض العام إلى أهداف محددة هي جهود وافية بالغرض؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية) :

١ وافية جداً بالغرض .... ١٠ ٪

٢ وافية بالغرض، ولكن يمكن أن تكون أفضل .... ٣٩ ٪

٣ أقل من أن تفي بالغرض .... ٣٥ ٪

٤ ليست وافية بالغرض على الإطلاق .... ١٦ ٪

١/٣ من الذي ينبغي عليه، في اعتقادك، أن يتحمل المسؤولية الرئيسية في تجسيد الغرض العام للمشروع الذي تسهم في إدارته إلى أهداف محددة؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

١ وكالة مركزية .... ٢ ٪

٢ وزارة المالية .... ٢ ٪

٣ الوزارة المشرفة .... ٢ ٪

٤ مجلس إدارة المشروع .... ٨٤ ٪

٥ العضو المنتدب/المدير العام .... ٢ ٪

٦ الشركة أو المؤسسة الأم .... ٦ ٪

[٧] الجمعية العامة للمساهمين .... ٢ ٪

١/٤ تميل المشروعات العامة لأن تكون متعددة الأهداف . فأي من الأهداف المذكورة ترى أنه حيوي أو هام أو ثانوي أو ليس ذا علاقة بالنشاطات الرئيسية للمشروع الذي تسهم في إدارته؟

(الرجاء اختيار ما تراه ملائماً إزاء كل نقطة) :

	(١) حيوي	(٢) هام	(٣) ثانوي	(٤) ليس ذا علاقة
١ الحد الأقصى من الأرباح	٪١٦	٪٣٩	٪١٨	٪٢٨
٢ الحد الأدنى من التكاليف	٪٢٦	٪٦٥	٪١٠	-
٣ التوسع في تدريب المواطنين وتوظيفهم	٪٣٩	٪٤٩	٪١٢	-
٤ امتصاص التقنية المطلوبة	٪٣٧	٪٥١	٪٣٩	٪ ٨
٥ الاستفادة من أقصى حجم للطاقة	٪٣٥	٪٤٣	٪١٤	٪ ٨
٦ توفير السلع والخدمات الأساسية	٪٤٧	٪٣١	٪١٦	٪ ٦
٧ تبني تنمية المشروعات الإنتاجية الأخرى	٪١٦	٪٢٤	٪٤١	٪٢٠
٨ رعاية التطور الاجتماعي	٪ ٢	٪ ٢	-	٪٩٦
٩ إمداد الأقطار الأخرى بالعون المالي/التقني	٪ ٤	-	٪ ٢	٪٩٤

١/٥ الى أي حد يتوفر ـ حالياً ـ التفهم المشترك لأهداف المشروع الذي تسهم في إدارته بين أعضاء مجلس الإدارة؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية) :

[١] تفهم واسع .... ٪١٢

[٢] تفهم إلى حد معقول .... ٥١٪

[٣] إلى حد ما .... ٢٦٪

[٤] قليل جداً .... ١٢٪

[٥] ليس هناك أي تفهم .... -

١ / ٦ تتأثر كل مؤسسة بالنزعات الشخصية، فإلى أي حد، باعتقادك، تؤثر تلك النزعات لدى المشرف الرئيسي (أو المشرفين) على المشروع أو أعضاء مجلس الإدارة أو المديرين التنفيذيين على تيسير أو تعويق إنجاز أهداف المشروع؟

	تيسير مؤكد	تيسير أكثر منه تعويق	بلا تأثير	تعويق أكثر منه تيسير	تعوَيق مؤكد
أ النزعات الشخصية للمشرف الرئيسي	٢٧٪	٢٤٪	٢٧٪	٢٠٪	٢٪
ب النزعات الشخصية لمعظم أعضاء مجلس الإدارة	٢٣٪	٤٥٪	٢٠٪	١٠٪	٢٪
جـ النزعات الشخصية لمعظم المديرين التنفيذيين	٢٣٪	٣٣٪	١٢٪	٢٢٪	١٠٪

١ / ٧ يجوز أن يكون للهيئة المشرفة، ومجلس الإدارة، وهيئة الإدارة العليا مفاهيم متضاربة حول أهداف المشروع الذي تسهم في إدارته.

ما مدى تكرار المنازعات التي تنشأ عن مثل هذا التضارب في وجهات النظر بناءً على خبرتك في المشروع؟

(الرجاء اختيار ما تراه ملائماً إزاء كل نقطة) :

	غالباً تماماً	غالباً	أحياناً	نادراً	لا يوجد
أ بين الهيئة المشرفة ومجلس الإدارة	٢٪	٢ ٪	٢٧٪	٢٨٪	٤١٪
ب بين مجلس الإدارة وهيئة الإدارة العليا	٦٪	٢٣٪	٣٥٪	٢٠٪	١٦٪

١/٨ هل تعتقد أن مثل هذه المنازعات تؤثر إيجاباً أم سلباً على تحقيق الغرض العام للمشروع؟

(الرجاء اختيار ما تراه ملائماً إزاء كل نقطة) :

	تأثير إيجابي مؤكد	تأثير إيجابي أكثر مما هو سلبي	بلا تأثير	تأثير سلبي أكثر مما هو إيجابي	تأثير سلبي مؤكد
أ منازعات بين الهيئة المشرفة ومجلس الإدارة	٦٪	٢٧٪	٤٧٪	٢٠٪	-
ب منازعات بين مجلس الإدارة وهيئة الإدارة العليا	٨٪	٥٧٪	٢٠٪	١٢٪	٤٪

ثانياً : اختيار مجالس الإدارة

١ / ٩ من الـذي يُفـترض فيـه ـ رسمياً ـ أن يُعيِّن أعضاء مجالس إدارة المشروع الذي تسهم في إدارته؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية) :

١ سلطة عليا (فوق المستوى الوزاري) .... ٣٧٪

٢ الوزارة المشرفة .... ٨ ٪

٣ الشركة أو المؤسسة الأم .... ٦ ٪

٤ وكالة مركزية (لجنة) مسؤولة عن اختيار مسؤولي المشروع .... -

٥ رئيس مجلس الإدارة .... -

٦ الجمعية العامة للمساهمين .... ٣١٪

٧ آخرون* .... ١٨٪

١ / ١٠ من الذي عَيَّنك رسمياً في مجلس الإدارة؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

١ السلطة العليا .... ٥٥٪

* تُعيِّن الوزارة المشرفة للمشروع المشترك ممثليها الحكوميين، بينما ينتخب مساهمو القطاع الخاص في الجمعية العامة ممثليهم.

٢ الوزارة المشرفة .... ١٠٪

٣ الشركة أو المؤسسة الأم .... ٨ ٪

٤ وكالة (لجنة) مركزية لاختيار مديري المشروع .... -

٥ رئيس مجلس الإدارة .... ٤ ٪

٦ الجمعية العامة للمساهمين .... ٦ ٪

٧ آخرون* .... ١٨٪

١١/١ من الذي اقترح تعيينك في مجلس الإدارة وفق ما تعتقد؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

١ السلطة العليا .... ٢٢٪

٢ الوزارة المشرفة .... ٢٢٪

٣ الشركة أو المؤسسة الأم .... ٢ ٪

٤ مديرك المباشر .... ١٠٪

٥ رئيس مجلس الإدارة .... ٦ ٪

٦ مبادرتك الخاصة .... ٨ ٪

٧ آخرون (يرجى التفصيل) .... ٦ ٪

٨ لا أعرف .... ٢٥٪

١/١٢ منذ متى، قبل تعيينك في هذا المجلس، كنت تعلم بأمر هذا التعيين؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

١ منذ ٦ شهور أو أكثر .... ١٧٪

٢ منذ ٣ شهور إلى أقل من ٦ شهور .... ١٢٪

٣ منذ شهر واحد إلى أقل من ٣ شهور .... ٢٠٪

٤ منذ أقل من شهر .... ٥١٪

١/١٣ ما المجال الذي كنت تعمل فيه مباشرة قبل تعيينك في المجلس؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

١ موظف حكومي في الوزارة المشرفة .... ٢٩٪

٢ موظف حكومي في وزارة أخرى .... ٢٠٪

٣ الشركة أو المؤسسة الأم .... ١٤٪

٤ مشروعات أخرى .... ١٦٪

٥ نفس طبيعة العمل في القطاع الخاص .... -

٦ مشروعات خاصة أخرى .... ٨٪

٧ موظف في المشروع نفسه .... ١٤٪

٨ غيره (يرجى التفصيل) .... -

١ / ١٤ ما مدى فائدة خبرتك السابقة في ممارسة أعمالك بالمجلس؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية) :

١ (خبرة) مفيدة جداً .... ٣٧٪

٢ مفيدة .... ٤٣٪

٣ مفيدة بعض الشيء .... ١٨٪

٤ غير مفيدة .... ٢ ٪

١ / ١٥ هل تعتقد أن الإجراءات المتبعة حالياً لاختيار المجلس كفيلة بتأمين مسؤولين قديرين؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية) :

١ غالباً تماماً .... -

٢ غالباً .... ١٤٪

٣ أحياناً .... ٦٣٪

٤ نادراً .... ٢٣٪

٥ كلا مطلقاً .... -

١٦/١

١ تأثير إيجابي .... ٢ ٪

٢ تأثير إيجابي أكثر مما هو سلبي .... ٢٢٪

٣ لا تأثير لها .... ٣١٪

٤ تأثير سلبي أكثر مما هو إيجابي .... ٤١٪

٥ تأثير سلبي .... ٢ ٪

ثالثاً : مدى فعالية مجلس الإدارة

١٧/١ بصفتك عضواً في مجلس الإدارة، ما تقويمك لدرجة اهتمام المجلس بالأمور التالية للمشروع؟

(الرجاء اختيار ما تراه ملائماً إزاء كل نقطة) :

	مهتم جداً	مهتم	مهتم بعض الشيء	غير مهتم كثيراً
أ رسم السياسة العامة	٢٥٪	٣٩٪	٢٢٪	١٤٪
ب اختيار الإدارة التنفيذية	٢٣٪	٢٩٪	٢٤٪	٢٤٪
جـ مراقبة الادوار الإجرائية	٦ ٪	٥١٪	٢٧٪	١٦٪
د تقويم الأداء	١٠٪	٢٧٪	٣١٪	٣١٪

١٨/١ من الذي ينبغي، في اعتقادك، أن تكون له الكلمة العليا في رسم سياسات العمل للمشروع الذي تسهم في إدارته؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

١ الوزارة المشرفة .... ٢ ٪

٢ المؤسسة أو الشركة الأم .... -

٣ مجلس الإدارة .... ٨٦٪

٤ العضو المنتدب/المدير العام .... ١٠٪

٥ الجمعية العامة للمساهمين .... -

٦ آخرون .... ٢ ٪

١٩/١ من الذي له، في الواقع العملي، الكلمة النهائية فيما يتعلق برسم سياسات العمل للمشروع الذي تسهم في إدارته؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

١ الوزارة المشرفة .... ١٤٪

٢ المؤسسة أو الشركة الأم .... -

٣ مجلس الإدارة .... ٥٥٪

٤ العضو المنتدب/المدير العام .... ٦ ٪

٥ الجمعية العمومية للمساهمين .... ٢ ٪

٦ آخرون (سلطة عليا) .... ١٢٪

٧ لا ترسم سياسات .... ١٢٪

١ / ٢٠ من الذي اختار المدير التنفيذي الموجود حالياً (سواء أكان العضو المنتدب أم المدير العام) للمشروع الذي تسهم في إدارته؟

١ الوزارة المشرفة .... ٣٥٪

٢ المؤسسة أو الشركة الأم .... ٢ ٪

٣ مجلس الإدارة .... ٣٣٪

٤ الرئيس .... -

٥ شريك أجنبي أو إدارة أجنبية .... ١٢٪

٦ الجمعية العمومية للمساهمين .... ٤ ٪

٧ آخرون (سلطة عليا) .... ١٤٪

١ / ٢١ من الذي يقوم، غالباً، باختيار كبار موظفي الإدارة الآخرين؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

١ الوزارة المشرفة .... ١٤٪

٢ المؤسسة أو الشركة الأم .... -

٣ مجلس الإدارة .... ٤٥٪

٤ الرئيس .... ١٤٪

٥ المدير التنفيذي (عضو منتدب/مدير عام) .... ١٩٪

٦ الجمعية العمومية للمساهمين .... -

٧ آخرون (يرجى التفصيل) .... ٨ ٪

١/٢٢ هل تعتقد أن الإجراءات المتبعة حالياً لاختيار الإدارة التنفيذية كفيلة بتأمين موظفين ذوي مؤهلات عالية؟

١ غالباً تماماً .... ٦ ٪

٢ غالباً .... ٤٥٪

٣ أحياناً .... ٢٩٪

٤ نادراً .... ١٤٪

٥ كلا مطلقاً .... -

١/٢٣ هل تعتقد أن الإجراءات المتبعة حالياً لاختيار الإدارة التنفيذية كفيلة بتأمين موظفين ملتزمين بأهداف المشروع؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

١ غالباً تماماً .... ٢٠٪

٢ غالباً .... ١٦٪

٣ أحياناً .... ٣٩٪

٤ نادراً .... ٢٥٪

٥ كلا مطلقاً .... -

١/٢٤ أي من أنظمة الإدارة التالية يتبعها، حالياً، المشروع الذي تسهم في إدارته؟

(الرجاء اختيار ما تراه ملائماً إزاء كل نقطة):

	نعم	كلا	لا أعرف
أ نظام التخطيط الدائم	٣٥٪	٦٣٪	٢ ٪
ب نظم رسم الميزانية ومتابعة تنفيذها	٨٦٪	١٤٪	-
جـ أسلوب الإدارة بالأهداف	١٢٪	٧٢٪	١٦٪
د تقويم الوظائف	٤١٪	٥٥٪	٤ ٪

١/٢٥ كم مرة قامت إدارة المشروع في عام ١٩٧٨ بتقديم تقرير عن سير الأعمال إلى المجلس؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

١ لم يُقدم أي تقرير .... ٤ ٪

٢ قدم على فترات شهرية .... ٣٧٪

٣ قدم مرة كل ثلاثة شهور .... ٢١٪

٤ قدم مرة كل ستة شهور .... ١٠٪

٥ قدم سنوياً (فقط) .... ٦ ٪

٦ فترات أخرى (في كل اجتماع للمجلس) .... ٢٢٪

٢٦/١ إذا كانت إدارة المشروع قد قدمت تقريراً أو أكثر حول سير الأعمال في عام ١٩٧٨، فما المرات التي كان المجلس يناقش فيها موضوعات التقارير.

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

١ دائماً .... ١٧٪

٢ معظم المرات .... ٤١٪

٣ حوالي نصف عدد المرات .... ١٨٪

٤ أحياناً .... ١٤٪

٥ ولا مرة .... ١٠٪

٢٧/١ إذا كانت الإدارة، في عام ١٩٧٨، قد قدمت تقريراً أو أكثر حول سير العمل وناقشه المجلس، فإلى أي مدى استفاد المجلس خلال تلك المناقشات من زاوية وزيادة

وضوح السياسات العامة أو اختيار الإدارة التنفيذية أو تطوير قواعد الإجراءات الإدارية؟

(الرجاء اختيار ما تراه ملائماً إزاء كل نقطة):

	غير متوفرة	متوفرة جداً	بعض الشيء	قليلاً جداً
أ زيادة وضوح السياسات	٦٪	٣٧٪	٢٨٪	٢٩٪
ب تحسين اختيار الإدارة العليا	٦٪	١٢٪	٣٥٪	٤٧٪
جـ تحسين قواعد الإجراءات الإدارية	٦٪	٢٩٪	٣٧٪	٢٨٪

١/٢٨ أي شكل من أشكال مجالس الإدارة ترى أنه أكثر فائدة من غيره للمشروع الذي تسهم في إدارته؟

[١] مجلس متفرغ بكامله .... ٤ ٪

[٢] مجلس متفرغ بمعظم أعضائه .... ٢٧٪

[٣] مجلس متفرغ بالقليل من أعضائه .... ٥٩٪

[٤] مجلس متفرغ جزئياً بكامله .... ١٠٪

١/٢٩ ما حجم المجلس الذي ترى أنه أكثر فائدة للمشروع الذي تسهم في إدارته (على أن يشمل الرئيس والعضو المنتدب)؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

[١] ٣ أفراد .... -

٢ ٥ أفراد .... ٢٩٪

٣ ٧ أفراد .... ٤٩٪

٤ ٩ أفراد .... ١٦٪

٥ ١١ فرداً أو أكثر .... ٦ ٪

١ / ٣٠ أي شكل من أشكال الإدارة التنفيذية المبينة أدناه، ترى أنه الشكل الأصلح بالنسبة للمشروع الذي تسهم في إدارته؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

١ رئيس مجلس وعضو منتدب متفرغ كلياً (فرد واحد) .... ٢١٪

٢ رئيس متفرغ جزئياً وعضو منتدب متفرغ جزئياً (فردان غير متفرغين) . ٦ ٪

٣ رئيس متفرغ جزئياً وعضو منتدب متفرغ جزئياً (فردان) .... ٦١٪

٤ رئيس وعضو منتدب متفرغان جزئياً (فردان) .... ١٠٪

٥ آخرون (بلا آراء) .... ٢ ٪

١ / ٣١ ما شكل الإدارة التنفيذية الحالية للمشروع الذي تسهم في إدارته؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

١ رئيس وعضو منتدب متفرغ (فرد واحد) .... ٢٦٪

٢ رئيس متفرغ جزئياً وعضو منتدب متفرغ جزئياً (فردان) .... ١٠٪

٣ رئيس متفرغ جزئياً وعضو منتدب متفرغ (فردان) .... ٣١٪

٤ رئيس وعضو منتدب متفرغان جزئياً (فردان) .... ٣١٪

٥ رئيس وعضو منتدب متفرغ جزئياً (فرد واحد) .... ٢٪

٣٢/١ خلال السنتين الماضيتين، ما مدى النجاح الذي أحرزه المشروع الذي تسهم في إدارته لإنجاز الأهداف المبينة أدناه؟

(الرجاء اختيار ما تراه ملائماً إزاء كل نقطة):

	ناجح	ناجح بعض الشيء	غير ناجح	لا توجد علاقة
١ الحد الأقصى من الأرباح	٢٠٪	٢٩٪	٢٠٪	٣١٪
٢ الحد الأدنى من التكاليف	٢٥٪	٤١٪	٣٣٪	-
٣ التوسع في تدريب وتوظيف المواطنين	٢٥٪	٣٧٪	٣٧٪	-
٤ امتصاص التقنية المطلوبة	١٨٪	٣٧٪	٣٧٪	٨٪
٥ الاستفادة من أقصى حجم للطاقة	٢٩٪	٤٣٪	١٤٪	١٤٪
٦ توفير السوق المحلية بالسلع والخدمات الأساسية	٤٧٪	٣٣٪	٦٪	١٤٪
٧ تبني تنمية المشروعات الإنتاجية الأخرى	١٤٪	٢٥٪	٣٥٪	٢٥٪
٨ رعاية التطور الاجتماعي	-	٢٪	-	٩٨٪
٩ إمداد الأقطار الأخرى بالعون المالي/التقني	٢٪	٢٪	-	٩٦٪

رابعاً : التدقيق المالي وتقويم الأداء

١/٣٣ أي شكل أو أكثر من أشكال التدقيق المالي يخضع له المشروع الذي تسهم في إدارته؟

(الرجاء اختيار ما تراه ملائماً إزاء كل نقطة) :

	نعم	كلا	لا أعرف
أ التدقيق المالي من قبل الشركة الأم	٨ ٪	٩٢٪	-
ب التدقيق المالي من قبل مدقق مالي	٤٧٪	٥٣٪	-
جـ التدقيق المالي من قِبَل محاسب قانوني مستقل	٩٨٪	٢ ٪	-

١/٣٤ ما التكرار الذي يجري فيه التدقيق الخارجي للحسابات للمشروع الذي تسهم في إدارته؟

(الرجاء اختيار ما تراه ملائماً إزاء كل نقطة) :

	بانتظام	بمقتضى الأحوال	غير جار مطلقاً	لا أعرف
أ التدقيق المالي	١٠٠٪	-	-	-
ب تدقيق الأداء	-	٦ ٪	٩٤٪	-

١/٣٥ هل قامت أية هيئة عامة خلال السنوات الثلاث الماضية بإجراء تدقيق للأداء في المشروع الذي تسهم في إدارته ثم قارنت النتيجة بالأهداف المحددة؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية) :

[١] نعـم .... -

[٢] كـلا .... ٩٨٪

[٣] لا أعرف .... ٢ ٪

١/٣٦ هل قامت أيـة جهـة خارجيـة خلال السنـوات الثلاث الماضية بإجراء تدقيق للأداء في المشروع الذي تسهم في إدارته ثم قارنت النتيجة بالمستويات القياسية السائدة للصناعة؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

[١] نعم .... ٦ ٪

[٢] كلا .... ٩٤٪

[٣] لا اعرف .... -

١/٣٧ ما مدى التأثير الذي أحدثته، خلال السنوات الثلاث الماضية بشكل عام، نتائج تدقيق خارجي (مالي أو خاص بالأداء) على الأمور المذكورة أدناه؟

(الرجاء اختيار مدى ما تراه ملائماً إزاء كل نقطة):

	قوي جداً	قوي	ضعيف	ضعيف جداً	بلا تأثير
أ مركز رئيس المجلس	٢٪	-	-	٨ ٪	٩٠٪
ب تكوين المجلس	٢٪	-	-	٢ ٪	٩٦ ٪
جـ مكافأة المجلس	-	-	-	-	١٠٠٪

تابع

د مركز المدير العام/ الرئيس التنفيذي	٢٪	٢٪	٢٪	٦٪	٨٨٪
هـ مكافأة المدير العام/ الرئيس التنفيذي	٢٪	١٠٪	٤٪	-	٨٤٪
و جملة الأهداف المخصصة للمشروع	٢٪	٤٪	٦٪	١٠٪	٧٨٪
ز جهاز إشراف خارجي	٦٪	-	٨٪	-	٨٦٪
حـ عملية التدقيق الحسابي نفسها	٢٪	٢٪	٢٪	٦٪	٨٨٪

خامساً : أسئلة ختامية

١/٣٨ إن جدوى أي مجلس إدارة تتحدد بمدى السلطة لديه ومدى القابلية في حصوله على المعلومات، والحوافز، وقدرته على التأثير في أداء المشروع. فما وضع مجلس إدارة المشروع الذي تسهم في إدارته إزاء هذه الأمور بشكل عام؟

(الرجاء اختيار ما تراه ملائماً إزاء كل نقطة):

	واف جداً	واف ولكن يمكن أن يكون أحسن	أقل من من واف	غير واف على الإطلاق
أ السلطة.	٢٨٪	٣٥٪	٣١٪	٦٪
ب قابلية الحصول على المعلومات.	٤١٪	٤١٪	١٦٪	٢٪
جـ الحوافز.	١٦٪	٢٢٪	٥٣٪	١٠٪
د القدرة.	١٠٪	٥٥٪	٣١٪	٤٪

١ / ٣٩ ما مدى رضائك عن الأداء الحالي للمشروع الذي تسهم في إدارته؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

١ راض جداً .... ١٢٪

٢ راض .... ٢٢٪

٣ راض إلى حد ما .... ٢٥٪

٤ غير راض .... ٢٩٪

٥ غير راض على الإطلاق .... ١٢٪

معلومات حول المساهمين

٢/ ١ الموقع

القطـــر	العدد	النسبة المئوية من المجموع
المملكة العربية السعودية	١٠	٢٤ ٪
دولة قطر	١٠	٢٤ ٪
الكويــت	٩	٢٢ ٪
دولة الإمارات العربية المتحدة	٦	١٥ ٪
البحرين	٥	١٢ ٪
أقطار عربية أخرى	١	٢ ٪
المجموع	٤١	

٢/ ٢ سنة التأسيس

السنة	العدد	النسبة المئوية من المجموع
١٩٣٤	١	٢ر٤ ٪
١٩٣٦	٢	٤ر٩ ٪
١٩٥٠	١	٢ر٤ ٪

١٩٥٢	١	٢ر٤ ٪
١٩٥٤	٢	٩ر٤ ٪
١٩٥٨	٣	٣ر٧ ٪
١٩٦١	١	٢ر٤ ٪
١٩٦٣	١	٢ر٤ ٪
١٩٦٤	١	٢ر٤ ٪
١٩٦٨	٣	٣ر٧ ٪
١٩٦٩	٣	٣ر٧ ٪
١٩٧١	٢	٩ر٤ ٪
١٩٧٢	١	٢ر٤ ٪
١٩٧٣	١	٢ر٤ ٪
١٩٧٤	٦	٦ر١٤٪
١٩٧٥	٤	٨ر٩ ٪
١٩٧٦	٦	٦ر١٤٪
١٩٧٨	١	٢ر٤ ٪
١٩٧٩	١	٢ر٤ ٪
المجموع	٤١	

٢/ ٣ تركيب الشركات

التركيب	العدد	النسبة المئوية من المجموع
شركة أم	٣٥	٨٥ ٪
شركة فرعية	٦	١٥ ٪

٢/ ٤ تركيب الملكية الحالية

التركيب	العدد	النسبة المئوية من المجموع
١٠٠٪ يملكها القطاع العام	١٦	٣٩٪
شركة محاصة من عدة أقطار عربية	٦	١٥٪
شركة محاصة مع شريك أجنبي	٤	١٠٪
مشروع مختلط ـ وطني (٥٠٪ قطاع عام)	٨	١٩٪
مشروع مختلط ـ وطني (أقل من ٥٠٪ قطاع عام)	٧	١٧٪
المجموع	٤١	

٢/ ٥ تركيب الملكية الأصلية

التركيب	العدد	النسبة المئوية من المجموع
١٠٠٪ يملكها القطاع العام	١٢	٢٩٪
شركة محاصة من عدة أقطار عربية	٤	١٠٪
شركة محاصة مع شريك أجنبي	٥	١٢٪
مشروع مختلط ـ وطني (٥٠٪ قطاع عام)	٩	٢٢٪
مشروع مختلط ـ وطني (أقل من ٥٠٪ قطاع عام)	٦	١٥٪
شركة خاصة	٥	١٢٪
المجموع	٤١	

٢/ ٦ الحجم الحالي لمجلس الإدارة

حجم المجلس	العدد	النسبة المئوية من المجموع
٤ أعضاء	١	٢ر٤ ٪
٥ أعضاء	٥	١٢ر٢٪
٦ أعضاء	٤	٩ر٨ ٪
٧ أعضاء	١٠	٢٤ر٤٪
٨ أعضاء	٦	١٤ر٦٪
٩ أعضاء	٧	١٧ر١٪
١٠ أعضاء	٥	١٢ر٢٪
١١ عضواً	١	٢ر٤ ٪
١٢ عضواً	١	٢ر٤ ٪
١٣ عضواً	١	٢ر٤ ٪
المجموع	٤١	

٢/ ٧ مدى تفرغ المديرين (المديرين العامين) المعنيين

مديرون متفرغون	العدد	النسبة المئوية من المجموع
لا يوجد (الجميع متفرغون جزئياً)	١٩	٤٦٪
مدير واحد	٨	٢٠٪
ثلاثة مديرين	٢	٥ ٪
أربعة مديرين	٢	٥ ٪
خمسة مديرين	٣	٧ ٪
ستة مديرين	٧	١٧٪
المجموع	٤١	

٢/ ٨ مجال الاختصاص الرئيسي للمشروع

النشاط الاختصاصي	العدد	النسبة المئوية من المجموع
الزراعة	١	٪ ٢
التصنيع	٨	٪١٩
استخراج النفط	٧	٪١٧
مستخرجات أخرى	-	-
التجارة	٢	٪ ٥
التمويل التجاري	٦	٪١٥
التمويل التنموي	٤	٪١٠
النقل والمواصلات	٥	٪١٢
أمور أخرى	٨	٪٢٠
المجموع	٤١	

٢/ ٩ السوق الرئيسية للمشروع

السوق	العدد	النسبة المئوية من المجموع
تنافسية	٢٤	٪٥٨
احتكارية	١٧	٪٤٢
المجموع	٤١	

٢/ ١٠ التوجه الرئيسي للمشروع

التوجه	العدد	النسبة المئوية من المجموع
مشروع تجاري	٢٧	٪٦٦
مشروع غير تجاري	١٤	٪٣٤
المجموع	٤١	

٢/ ١١ مقدار رأس المال المدفوع كاملاً

المقـــدار	العدد	النسبة المئوية من المجموع
دون رأس مال رسمي	٣	٪ ٧
أقل من مليون دولار	-	-
أقل من ١٠ ملايين دولار	٤	٪١٠
أقل من ١٠٠ مليون دولار	١٨	٪٤٤
أقل من ١٠٠٠ مليون دولار	١٠	٪٢٤
١٠٠٠ مليون دولار أو أكثر	٦	٪١٥
المجموع	٤١	

٢/ ١٢ حجم الاستثمار الإجمالي

المقـــدار	العدد	النسبة المئوية من المجموع
أقل من مليون دولار	-	-
أقل من ١٠ ملايين دولار	١	٪ ٢
أقل من ١٠٠ مليون دولار	٦	٪١٥
أقل من ١٠٠٠ مليون دولار	٢١	٪٥١
بليون دولار أو أكثر	١٣	٪٣٢
المجموع	٤١	

معلومات حول المشروعات

٣/ ١ الجنسية

الجنسيـــة	العدد	النسبة المئوية من المجموع
دولة قطر	١٦	٪٣١
الكويـت	١٢	٪٢٤
المملكة العربية السعودية	١١	٪٢٢
دولة الإمارات العربية المتحدة	٧	٪١٤
البحريـــن	٣	٪ ٦
جهات عربية أخرى	٢	٪ ٤
المجموع	٥١	

٣/ ٢ الفترة الزمنية

الفترة بالسنوات	العدد	النسبة المئوية من المجموع
٣٠ - ٣٧	٦	٪١٢
٣١ - ٣٤	١٤	٪٢٧
٣٥ - ٣٨	١٩	٪٣٧

تابع ٣/ ٢ الفترة الزمنية

٣٩ - ٤٢	٥	٪١٠
٤٣ - ٤٦	٥	٪١٠
٤٧ - ٤٩	٢	٪ ٤
المجموع	٥١	

٣/ ٣ تاريخ التعيين في المجلس

السنة	العدد	النسبة المئوية من المجموع
١٩٦٩	٣	٪ ٦
١٩٧١	١	٪ ٢
١٩٧٢	٢	٪ ٤
١٩٧٣	٢	٪ ٤
١٩٧٤	٥	٪١٠
١٩٧٥	٩	٪١٧
١٩٧٦	١٨	٪٣٥
١٩٧٧	٤	٪ ٨
١٩٧٨	٧	٪ ٤
المجموع	٥١	

٣/ ٤ التعليم

مستوى التعليم	العدد	النسبة المئوية من المجموع
دكتوراه	٨	٪١٦
ماجستير علوم وآداب فأعلى	٧	٪١٤
بكالوريوس علوم أو آداب وما يعادلها	٣٤	٪٦٦
دون الشهادة الجامعية	٢	٪ ٤
مستوى التعليم الثانوي	-	-

تابع ٣/ ٤ التعليم

دون مستوى التعليم الثانوي	-	-
المجموع	٥١	

٣/ ٥ مجال الاختصاص الرئيسي

الاختصاص	العدد	النسبة المئوية من المجموع
الإدارة/إدارة المشروعات	١٦	٣١٪
اقتصاد	١٦	٣١٪
هندسة	١٣	٢٦٪
قانون	٣	٦ ٪
علوم	-	-
اختصاصات أخرى	٣	٦ ٪
المجموع	٥١	

٣/ ٦ المنصب في المجلس

المنصب	العدد	النسبة المئوية من المجموع
رئيس وعضو منتدب متفرغ	١	٢ ٪
رئيس مجلس متفرغ جزئياً	٨	٨ ٪
نائب رئيس وعضو منتدب متفرغ	٢	٤ ٪
نائب رئيس متفرغ جزئياً	٣	٦ ٪
عضو منتدب متفرغ	٨	١٦٪
عضو منتدب متفرغ جزئياً	٦	١٢٪
مدير متفرغ جزئياً	٢٣	٤٥٪
المجموع	٥١	

٣/ ٧ عضوية مجالس إدارة أخرى

العضوية	العدد	النسبة المئوية من المجموع
لا مجلس آخر	١٢	٢٤٪
مجلس واحد آخر	٩	١٨٪
مجلسان آخران	١٢	٢٤٪
ثلاثة مجالس أخرى	٤	٨٪
أربعة مجالس أخرى	١٤	٢٧٪
المجموع	٥١	

المراجـع

أولاً : المراجع العربية

- **الإبراهيم، حسن،** *الجامعات في العالم العربي كمؤسسات عامة علمية تعليمية عالية غير تجارية*، الكويت (١٩٧٩م).
- **الأزمنة العربية،** *مذكرة مرفوعة من المجلس الوطني الاتحادي ومجلس الوزراء إلى المجلس الأعلى الاتحادي*، ٢٨/٣/١٩٧٩م، ص ٦-١٠.
- **الأوراق التحضيرية لمشروع الدراسة،** *مدخل إلى كفاءة أداء المشروعات العامة في الأقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية*.
- **بدوي، عبدالسلام،** *إدارة القطاع العام في الاقتصاد المصري*، الأنجلو المصرية، القاهرة (١٩٧٣م).
- **البهائي، فاروق عباس،** *رقابة الأداء* (مخطوط)، مركز التنمية الصناعية للدول العربية، القاهرة (١٩٧٦م).
- **الريس، محمد ضياءالدين،** *الخراج في الدولة الإسلامية*، مكتبة نهضة مصر ومطبعتها، القاهرة (١٩٥٧م).
- **السعدون، جاسم خالد،** العوامل المؤثرة في تكافؤ توزيع الدخل (دراسة عن الكويت)؛ *مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية*، العدد الثاني عشر (١٩٧٧م).

- **عبدالله، إسماعيل صبري**، *تنظيم القطاع العام : الأسس النظرية وأهم القضايا التطبيقية*، دار المعارف، القاهرة (١٩٦٩م).
- **الكواري، علي خليفة**، صناعة النفط في الخليج العربي : من اهتمامات الماضي إلى تحديات الحاضر، مجلة *دراسات الخليج والجزيرة العربية*، العدد السابع عشر يناير (١٩٧٩م).
- **الكواري، علي خليفة**، *أسئلة استهلالية للمناقشة : الاجتماع الأول للمشاركين، أبوظبي من ٢٦ إلى ٢٩ ديسمبر ١٩٧٩م*، أبوظبي، ديسمبر (١٩٧٩م).
- **الكويت**، مرسوم بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦م في شأن احتياطي الأجيال القادمة، الكويت *«اليوم»*، العدد ١١١٣ (١٩٧٩م).
- **الكويت، وزارة التخطيط**، *«استراتيجية التنمية الصناعية بدولة الكويت»* (على الآلة الكاتبة)، ديسمبر (١٩٧٧م).
- **مجلس الوحدة الاقتصادية العربية**، *ندوة المشروعات العربية المشتركة : القاهرة ١٤ ـ ١٨ ديسمبر ١٩٧٤م*، القاهرة (١٩٧٦م).
- **مدني، غازي عبيد، (مشرف)**، *الهيكل القطاعي والتنسيق بين خطط التنمية : دراسة مقارنة عن المملكة العربية السعودية ودول الخليج العربي*، وزارة التخطيط المملكة العربية السعودية (على الآلة الكاتبة) ١٦/٨/١٩٧٨م.
- **منظمة الأقطار العربية المنتجة للبترول**، ورقة عمل بشأن *مفهوم الربحية التجارية والربحية الاقتصادية والأسس التي تعمل عليها* (١٩٧٩م) (على الآلة الكاتبة).
- **موسى، أحمد محمد**، *مؤشرات تقييم الأداء في قطاع الأعمال*، دار النهضة، القاهرة (١٩٧٣م).

ثانياً : المراجع الانجليزية

- **Aharoni, Yair,** Managerial Discrection in SOE. *The State-owned Enterprises Conference, March 26-28, 1979, Harvard Business School (HBS), Cambridge Mass.* (1979).

- **Alberto, Martinelli,** «The Italian Experience with State Controlled Enterprises». *The State owned Enterprises Conference, March 26-28, HBS (1979).*

- **Al-Kuwari, A.K.,** *Oil Revenue in the Gulf Emirates,* Bowker. London (1978).

- **Al-Kuwari, Ali Khalifa,** *Interviews with Directors of Public Enterprises-Quantitative Data I, Preliminary Results,* Cambridge Mass. (1979).

- **Anastassopoulos, Jean - Pierre,** Towards a Theory of Conflict between SOEs and Government. *The State Owned Enterprises Conference, March, 26-28, 1979, HBS (1979).*

- **Basu, Prahlad Kumar,** *Public Enterprises in Economic Development: A Theoretical Discource,* Boston Mass., 19, July, 1971. (Type-Script).

- **Bergson, Abraham,** Managerial Risk and Rewards in Public Enterprise. *Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper No.* **564,** July (1977).

- **Bruce, Richard,** *The Enterpreneure Strategies Motivations Successes and Failures,* Bradford, England, Librarian Book LTD. (1976).

- **Chester, I. Barnard,** *The Functions of the Executive,* Harvard University Press, Cambridge, Mass. (1976).

- **Chitayatt Gideon Board of Directors,** Effectiveness in State Owned Companies. *The State Owned Enterprise Conference, March 26-28,* HBS (1979).

- **Courtney, C. Brow,** *Putting the Corporate Board to Work,* Macmillan, New York (1976).

- *The Economist,* «Public Sector Enterprise, The State in the Market», December 30, 1978, PP. 37-58.

- **Ferraris, Mario Carlo,** *«Strategic Management in State Enterprises»,* DPA, Thesis, Graduate School of Business Administration, Harvard University (1978).

- **Friedmann, Wolfgang,** *Public and Private Enterprise in Mixed Economics*, Stevens & Sons, London (1974).
- **Grassini, Franco A.,** Political Constraints on Management of Italian Public Enterprise, *The State Owned Enterprise Conference (HBS) March 26-29* (1979).
- **Gupta, Anil and Ramamurti Ravi,** *Interviews with Public Enterprise Workshop Participant*, published internal Memorandum Address to Prof. Richard Million, HIID, October 4, 1978. (Type-Script).
- **Hanson, A.H.,** *Public Enterprise and Economic Development*, London, Routledge & Kegan Paul LTD: Thinded (1965).
- **HIID,** *Material for Public Enterprise Workshop, 1976-1978*, collection at Harvard Institute for International Development, Library, Cambridge Mass.
- **Heath, J.B.,** «Public Enterprise and the Role of the U.K. Parliament», *The State Owned Enterprise Conference, March 26-28*, HBS (1979).
- **Horwitch, M.** *«Private and Public Management: is there a difference»*, Draft Mimeograph. (Type Script).
- **ICPA,** *Control Systems for Public Enterprises in Developing Countries, Inter-regional Workshop*, 9-13, July, 1979, International Center for Public Enterprise in Developing Countries, Ljubliana, Yugoslavia (1979).
- **Jenkins, Glenn P.,** An Operational Approach to the Performance of Public Sector Enterprises, *Harvard Institute for International Development Papper, No.* **47,** Nov. (1978).
- **Jenkins, Glenn P.,** *Performance Evaluation and Public Enterprises*, Harvard Institute for International Development (HIID), Nov. (1978).
- **Jones, Leroy P.,** *Public Enterprise and Economic Development; The Korean Case*, Korean Development Institute, Seoul, Korea (1975).
- **Jones, Leroy P.,** *The Efficiency of Public Enterprise: in Less Developed Countries*, Boston University, June 29,1977. (Type-Script).
- **Jones, Leroy P.,** *Evaluating the Performance of Public Enterprise (with special reference to the Oil Producing Countries of the Arabian Peninsula)*, Boston (1979).

• **Keller, R. and Custaneda, P.,** Planning and Management Control in the INI of Spain, *The State owned Enterprises Conference, March 26-28, HBS (1979).*

• **Kiyohiko, Yoshilake,** *An Introduction to Public Enterprise in Japan,* Sage Publications, Beverly Hills (1973).

• **Lorsch, Jay W.,** «Top Management Decision Making in Private Vs. State Owned Enterprises». *The State Enterprises Conference, March 26-28, HBS (1979).*

• **Monsen, R.J. & Walters, K.D.,** «A Theory of the State - Owned Firm in a Democracy,» *The State owned Enterprises Conference, March 26-28, HBS (1979).*

• **Murthy, K.R.S.,** Do Change Help?, *The Economist Times, Bombay,* Saturday, Sep. 10, (1977).

• **Murthy, K.R.S.,** *Top Management Selection and Development,* Boston (1979).

• **Nawab, A.W.,** *Political Administration of Indian Economy,* Idarah. I. Adabiyat. I., Delhi, (1974).

• **Opec,** *Proceedings of the Opec Seminar on Downstream Operations in OPEC Member Countries-Prospected Problems, Vienna-October 9-11, 1978,* Opec, Vienna (1978).

• **Pfeffer, J. & Salnick, G.R.,** *The External Control of Organizations, A Resource Dependence Perspective,* New York, Harper & Row, (1978).

• **Rafii, Farshad,** *Joint Ventures and Transfere of Technology to Iran: the Impact of Foriegn Control,* DPA Thesis, Graduate School of Business Administration (1978).

• **Rajadhyaksha, V.G.,** Certain Key Effectivness Variables, Reprint From, *Human Futures,* New Delhi, Autum (1978).

• **Ray, H.N.,** *Public Enterprises in India-Strategy-Objective and Control,* Harvard University Center for International Affairs, May 1965. (Type-Script).

• **Sadik, Muhamad,** *Bahrain, Kuwait, Qatar, The United Arab Emirates and Saudi Arabia, in, International center for Law in Development,* Public Enterprises and Development in the Arab World, New York (1977).

• **Sayigh, Yousif A.,** *The Determinants of Arab Economic Development,* Groom Helm, London (1977).

- **Seidman,** *The State, Law and Development,* London: Groom Helm (1978).

- **Sen, Amartya,** Profit Maximisation and the Public Sector, *the Text of the John Malthai Memorial Lectures delivered on the 30th and the 31st of March, 1970, at Kerala University (1970).*

- **Sexty, Robert W.,** Autonomy Strategies of Govt., Owned Business Corporations in Canada, *The State Owned Enterprises Conference, March 26-28,* HBS (1979).

- **Sharma, Arvino,** *Management Development in Public Enterprise,* Ajanta Publications Delhi (1979).

- **Shepherd, William G.** *Public Enterprise: Economic Analysis of Theory and Practice,* Lexington Book, Lexington, Mass. (1976).

- **Sherief, Fouad,** *Planning for Improved Performance of Public Enterprises in Developing Countries: Some Lesson from International Experience.* Ljubljana. International Center for Public Enterprise (1974).

- **Sloman, Martyn,** *Socializing Public Ownership,* Macmillan, London, (1978).

- **Smrcka, Jaroslav.,** *Conceptual Management of to P. Level Managers,* Prague Institute of Management, Prague, (1977).

- **SRI International,** *Executive Summary, Chemical Construction - Production and Distribution Cost, Prepared for Gulf Organization for Industrial Consulting,* Doha, Type-Script (1979).

- **U.N. Dept.** *Final Report of U.N. Expert Working Group on Measures for Improving Performance of Public Enterprise for Developing Countries,* Herceg, Nov., U.N. Oct. (1968).

- **U.N. Dept. of Economic and Social Affairs,** *Organization, Management and Supervision of Public Enterprises in Developing Countries,* United Nations, New York (1974).

- **Vernon, Raymond,** (ed) *Big Business and the State Changing relation in Western Europe,* Harvard Press University, Cambridge (1974).

- **Zateznik, Abraham D.C.S.,** Power and Leadership in State-Owned Enterprise, *The State Owned Enterprises Conference, March 26-28, HBS* (1979).